

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación de grado para obtener el título de Economista

***Construcción de un índice de desempeño municipal para el
Ecuador, año 2008***

Ma. Alexandra Suasnavas Salgado
alexandra.suasnavas@gmail.com

Director: Econ. Juan Carlos Zabala
jczabala@puce.edu.ec

Marzo, 2012

Resumen

Los gobiernos locales tienen como principal objetivo el proveer bienes y servicios públicos a través del uso eficiente de los recursos, tanto de aquellos asignados desde otras instancias del gobierno como los que son generados por cuenta propia. El evaluar y conocer el desempeño de los municipios en el país permite determinar acciones que conduzcan a una redistribución más justa, disminución de inequidades y promueve la estabilidad y el desarrollo. La presente investigación busca la construcción de un índice de desempeño municipal de carácter multidimensional que integre aspectos financieros, fiscales y de servicios sociales, mediante el uso y la aplicación de técnicas como el análisis de componentes principales. Al construir el índice se elaboró un ranking de desempeño de los 202 municipios analizados, donde 22 municipios presentan desempeño sobresaliente, 44 satisfactorio, 71 con desempeño medio, 61 con desempeño bajo y 4 municipios con desempeño crítico, donde adicionalmente entre los resultados generales se determinó que los municipios con menores niveles de desempeño presentan características comunes: baja generación de recursos propios, altos niveles de inversión y deuda, bajos porcentajes de coberturas de servicios sociales básicos y bajos porcentajes de partos atendidos por personal médico, además muchos de ellos se encuentran ubicados al sur del país, entre otros. Estos resultados permiten evidenciar y enfatizar la importancia del seguimiento y la evaluación que debe realizarse para determinar la calidad de la inversión y del gasto de las entidades públicas, en este caso los gobiernos locales. De esta forma, se pretende que este índice se constituya como una herramienta de toma de decisiones por un lado y un medio de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía por otro.

Palabras Claves: Índice de desempeño municipal, gobiernos autónomos descentralizados (GAD), finanzas públicas, transparencia, descentralización, análisis de componentes principales, análisis multidimensional.

A mis hermanos: Jorge y Nicolás
A mis padres: Alexandra y Mauricio
A mis abuelos: María Justa (Marujita) y Renán
A todos ellos por su ejemplo de amor, constancia y esfuerzo.

Extiendo mis más grandes agradecimientos a:

Dios, por la vida, la salud y la paz

A mi familia entera por su amor y bondad.

A mis pocas pero únicas amigas y amigos por las enseñanzas aprendidas y las experiencias vividas

A mi tutor Econ. Juan Carlos Zabala, por su guía, confianza y gran paciencia

*A mis profesores quienes con sus clases supieron motivar mi ambición de conocimientos, entre ellos:
Juan Paz y Miño, Jaime Gallegos, Juan Pablo Erraez, Mónica Mancheno, Roberto Salazar.*

*A aquellos maestros que pude conocer un poco más de cerca y de quienes se recibió mucho apoyo
para el desarrollo de esta disertación, entre ellos: Alicia Delgado, Edwin Buenaño, Amelí Torres,
Oscar Zapata, y Víctor Zabala.*

*A quienes desde su ámbito profesional supieron apoyar: Mat. Luis Guasgua y Econ. Juan Carlos
Palacios*

*A las instituciones que supieron abrirme sus puertas: Banco del Estado y de manera muy especial al
Instituto Nacional de Estadística y Censos.*

Construcción de un índice del desempeño municipal para el Ecuador, año 2008

<i>Prólogo</i>	7
<i>Capítulo I: Introducción</i>	9
1.1 Antecedentes.....	9
1.2 Planteamiento del problema	10
1.3 Criterios de distribución y transferencias del gobierno central según la legislación vigente.	24
1.4 Justificación	29
1.5 Preguntas de investigación.....	30
1.6 Objetivos.....	30
1.7 Métodos de investigación.....	31
<i>Capítulo II: Marco teórico</i>	32
2.1 La hacienda pública y el rol del estado	32
2.2 Modelos de organización estatal: La descentralización	33
2.3 El Gobierno local: El municipio	43
2.4 El desempeño de gobiernos locales: Definiciones y metodologías para medirlo a través de índices.	45
2.5 Métodos estadísticos para la construcción de un índice.....	52
2.6 Métodos de interdependencia	53
<i>Capítulo III: Experiencias sobre la elaboración de índices</i>	56
3.1 Desempeño municipal y descentralización en América Latina	56
3.2 Índices de desempeño local: Experiencias internacionales.....	60
<i>Capítulo IV: Índice de desempeño municipal para el Ecuador</i>	71
4.1 Indicadores de desempeño municipal desarrollados en el país.....	71
4.2 Índice de desempeño municipal para el Ecuador.....	79
<i>Capítulo V: Índice y ranking de desempeño municipal</i>	99
5.1 Principales resultados del ranking por municipios	103
5.2 Consideraciones finales	115
<i>Conclusiones</i>	117
<i>Recomendaciones</i>	120
<i>Referencias bibliográficas</i>	123
<i>Anexos</i>	127

Anexo Nº 1: Leyes para la generación de recursos de los gobiernos locales en Ecuador	127
Anexo Nº 2: Análisis de componentes principales (STATA)	129
Anexo Nº 3: Indicadores de gestión.....	130
Anexo Nº 4: Metodología evaluación básica municipal del Banco del Estado	131
Anexo Nº 5: Ranking de desempeño municipal para el ecuador, 2008.....	132

Prólogo

El Ecuador y el mundo viven una época diferente, una época de cambios, hoy existe una sociedad de la información con amplias y específicas necesidades. Una época en la cual se exige rendir cuentas a los gobernantes. Contar con información que permita mejorar la planificación y la toma de diversas decisiones encaminadas a un desarrollo sostenible y con equidad, es una tarea que la sociedad debe plantearse como objetivo fundamental. En este sentido contar con información básica, oportuna y confiable, es de vital importancia para la ciudadanía, sin embargo esta información dentro de un nuevo contexto debería describir la problemática que atraviesan las poblaciones para mejorar sus condiciones de vida desde una perspectiva multidimensional, desagregada, con un enfoque de equidad y que permita realizar análisis no solo cuantitativos sino cualitativos. En base a este preámbulo la presente investigación busca construir una herramienta que brinde información para conocer de manera sencilla y directa el desempeño de los gobiernos municipales, que puede servir las autoridades locales para seguimiento y evaluación de su gestión y a la ciudadanía para tener argumentos al elegir a sus gobernantes en base a sus preferencias y a la satisfacción de sus necesidades.

Esta herramienta es un índice que permita medir el desempeño, y que a su vez integre distintas variables o indicadores para evaluar a una municipalidad en varios ámbitos, no únicamente en el aspecto financiero, permitiendo analizar al desempeño desde un enfoque multidimensional. Para ello es importante contar con información desagregada de tal forma que permita conocer a fondo la problemática de los gobiernos locales y así mejorar su gestión.

Adicionalmente, considerando que las políticas de desarrollo deben plantearse como objetivo principal el bienestar de la ciudadanía y las mejoras en la calidad de vida, que no necesariamente se ven reflejadas en mejores ingresos económicos, sino en el acceso equitativo a distintas oportunidades, en el cumplimiento de sus derechos, y en el desarrollo de capacidades humanas.

Si bien, las oportunidades y necesidades pueden resultar infinitas, es necesario determinar las primordiales e indispensables para tener una vida digna. En base a ello se han desarrollado teorías económicas que consideran el bienestar del ser humano como medio y fin del desarrollo.

En este sentido, un buen manejo de las finanzas públicas a nivel de gobiernos locales y una buena provisión de bienes y servicios de acuerdo a sus competencias, da como resultados: mejor asignación de los recursos, redistribución más justa, y asegura la estabilidad y el crecimiento.

En países como el Ecuador, existe gran cantidad de población excluida de oportunidades de supervivencia y sustento, debido al suministro inadecuado de servicios básicos como salud, saneamiento ambiental, transporte, educación, etc., por un lado, o por incapacidad de las autoridades para afrontar el pago de estos servicios, por otro. Además la ciudadanía sufre del desconocimiento de las acciones de estos gobiernos, es decir la rendición de cuentas en muchos municipios es incipiente o se la realiza de manera poco efectiva. Por ejemplo, muchos municipios publican sus informes anuales de gestión de

acuerdo con la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) en el internet; sin embargo, muy pocas personas, especialmente en las localidades pequeñas y rurales carecen de internet.

La sostenibilidad fiscal de las finanzas locales en el Ecuador es muy importante en el marco de la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. Ante la importancia que tiene la política fiscal como único instrumento de una economía dolarizada, es importante que la población acceda cada vez más y de mejor manera, a la información de las finanzas públicas.

Un índice de desempeño municipal es un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía, y, paralelamente, es un parámetro para medir, seguir y evaluar el accionar de los gobiernos locales en un Estado donde se gobierna de forma descentralizada.

La presente investigación establece la construcción de un índice de desempeño a nivel municipal en el país como una medida de la eficiencia en el manejo de las finanzas públicas locales y la provisión de servicios, el cual dé cuenta de la situación de las mismas durante el año 2008. Para esto, en el capítulo I se inició evaluando la situación de las finanzas públicas de 182 municipios para el año 2006, donde se puede apreciar los bajos niveles de autonomía, altos niveles de gasto en remuneraciones, sin embargo esto se ve acompañado de altos niveles de inversión en obras públicas y gastos de capital, pero lastimosamente no se tiene una dimensión clara como esta inversión responde a las necesidades reales de la población. Seguido de ello, se analizó el marco legal e institucional que envuelve este tema, se explican los objetivos generales y específicos, y se describe los métodos de investigación.

En el segundo capítulo, se sintetizó el marco teórico sobre el que se respalda la presente disertación, se estudió la teoría de la hacienda pública y el rol del estado, la teoría sobre las transferencias intergubernamentales, los teoremas clásicos de la descentralización, entre otros. Adicionalmente este capítulo describe algunas metodologías propuestas por organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial, finalmente el capítulo se cierra con la teoría sobre el análisis de componentes principales a ser aplicada en capítulos posteriores.

El capítulo III, contiene las experiencias internacionales que se han considerado para construir un índice para el país, en este sentido cabe destacar el caso de México y Colombia. El siguiente capítulo explica como fue el proceso de recolección de la información, de construcción y selección de indicadores, y se realiza el modelo en base al análisis de componentes principales, utilizando el software STATA.

Finalmente, el capítulo V muestra los resultados principales que arroja el índice, y se construye el ranking de desempeño municipal donde: 22 municipios presentan desempeño sobresaliente, 44 satisfactorio, 71 con desempeño medio, 61 con desempeño bajo y 4 municipios con desempeño crítico.

Capítulo I: Introducción

1.1 Antecedentes

Al año 2010, el Ecuador se encuentra dividido en 24 provincias, y 221 cantones, de los cuales tres no pertenecen a ninguna provincia y se conocen como zonas no delimitadas (1.419 km², Las Golondrinas, Manga del Cura, El Piedrero). Los cantones, a su vez, se subdividen en parroquias, las cuales se clasifican en urbanas y rurales. La relación entre el gobierno central y los municipios es, fundamentalmente, de orden jurídico. En Ecuador, la Constitución de 1945 estableció por primera vez la elección mediante voto popular secreto de alcaldes otorgándoles la facultad de aprobar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, y el derecho de los municipios a asociarse. En 1966 se expide la Ley de Régimen Municipal, la cual otorga autonomía a los municipios; Mideros (2005:1). Las fuentes de ingresos propias de los municipios incluyen: tasas (pago por un servicio público), tributos (impuestos gravados a los bienes inmuebles) y contribuciones especiales de mejoras (pago por el beneficio real o presuntivo de la construcción de una obra pública).

La Ley Especial de Transferencia del 15% del presupuesto nacional para los gobiernos seccionales, expedida en marzo de 1997, contempla la distribución del 15% del presupuesto del gobierno central a los municipios y consejos provinciales, sin perjuicio de los recursos asignados por el fondo de desarrollo seccional (FODESEC) o por otras leyes. Esta ley establece que dichos fondos se destinen a proyectos de desarrollo económico, social y cultural, enfatizando los sectores de menor desarrollo. De acuerdo a ello, el 10% del total transferido debe destinarse a gasto corriente, como máximo; además se prohíbe financiar nuevos contratos de personal o aumentos salariales, y se impone un porcentaje para cubrir programas sociales. Los recursos asignados en base a esta ley se distribuyen entre municipios (70%) y consejos provinciales (30%). El porcentaje correspondiente a municipios, de acuerdo a la ley, debía asignarse de la siguiente manera: 10% en partes iguales; 40% en proporción a la población del cantón; y 50% en proporción a la relación entre la población con necesidades básicas insatisfechas dentro del cantón y la población con necesidades básicas insatisfechas en todo el país.

En cuanto a las fuentes alternativas de ingresos, los municipios contaban con donaciones del impuesto a la renta de personas jurídicas nacionales, adicionalmente se otorga la capacidad a cada municipio para obtener crédito para la ejecución de proyectos, ya sea en forma directa con un organismo multilateral (BID, BM, CAF, etc.), un gobierno extranjero, o por medio del Banco del Estado y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). La legislación ecuatoriana otorga, además, a los municipios el control (compartido con los consejos provinciales) de los recursos que se encuentran en su jurisdicción, y la obligación de proveer servicios básicos a la población, lo cual delega a los municipios la responsabilidad y la potestad de ser el principal gestor del desarrollo humano a nivel local.

1.2 Planteamiento del problema

En Ecuador, un alto porcentaje de la población vive bajo el umbral de la pobreza; así para el año 2010, el 32.76% de la población tiene ingresos menores a línea de pobreza¹. El país para este mismo año cuenta con un coeficiente de Gini a nivel urbano-rural de 0,5046. De igual forma, de acuerdo a la encuesta de condiciones de vida (ECV- INEC) 2005- 2006, la población con pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) fue del 45,75%. Además de las condiciones sociales mencionadas como la pobreza y la desigualdad, existen otros componentes que requieren especial atención para promover una vida digna de la ciudadanía, como la relación existente de la población y el medio ambiente. En el Ecuador todavía es persistente la sobreexplotación de los recursos naturales en ciertas zonas del país, y la subutilización de los mismos en otras, lo cual ha dado paso a una distribución inequitativa e ineficiente del ingreso y de los recursos.

Frente a esta realidad, el Estado tiene la responsabilidad de corregir los fallos de mercado que pueden agudizar las desigualdades, entre ellos, los fallos en la competencia, los bienes públicos, las externalidades negativas, las asimetrías de información, y la ausencia de pleno empleo, mejorando la distribución del ingreso y promoviendo una mejor asignación de recursos a través de una adecuada administración fiscal. Pese a ello, los distintos gobiernos tampoco han podido generar una rápida y eficiente modernización en todos sus niveles. Para muchos, el sistema de administración centralizada de los recursos fiscales constituye una de las causas que ha impedido un amplio desarrollo regional y social, que sea a su vez equitativo, dinámico y participativo, pese a que la Constitución (2008), expresa: “Art. 1: El Estado [...] se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. En este sentido, muchos municipios pequeños se sienten rezagados mientras que otros pese a recibir asignaciones justas no llevan un manejo adecuado de las finanzas públicas, lo cual se refleja en el abastecimiento de servicios básicos a la población como parte de sus competencias fundamentales.

En 1999, el Ecuador atraviesa una de las más graves crisis económicas en la historia del país, de la mano de una persistente inestabilidad política y un clima de desconfianza de la ciudadanía. Los desequilibrios macroeconómicos se vieron marcados por una disminución del producto interno bruto (PIB) de 23.255 millones de dólares, en 1998, a 16.675 millones de dólares en 1999², una tasa de crecimiento del PIB per cápita de -29,8%, acompañado por una elevada inflación, 60,7% de variación anual; una alta volatilidad cambiaria, el sucre se devaluó en 274% en un año; y altas tasas de interés, 75% equivalía a la tasa nominal activa, todo ello determinó el comportamiento de los distintos agentes económicos durante la época³. Los problemas económicos y sociales se vieron reflejados en cambios extremos para la población; así se pudo apreciar un incremento del desempleo, el cual llegó al 18,2% en 1999; el subempleo por su parte, constituía el 54,4% de la Población Económicamente Activa (PEA), los salarios

¹ Indicador de pobreza por ingresos, nacional urbano-rural en base a la Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU) calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Para diciembre de 2010 la línea de pobreza es de 69,05 UDS mensuales y la línea de extrema pobreza es de 38,91 UDS al mes.

² Banco Central del Ecuador, Información estadística mensual, enero 2001.

³ Marco P. Naranjo Chiriboga (2005), *Dolarización Oficial y Regímenes Monetarios en el Ecuador*, Quito- Ecuador: Colegio de Economistas de Pichincha.

también se vieron afectados notablemente durante ese año así, mientras para enero el salario mínimo mensual era de 134,18 dólares para diciembre del mismo año alcanzaba apenas los 50 dólares. Un hecho que marcó la década de los noventa consistió en la salida masiva de ecuatorianas y ecuatorianos al extranjero en busca de nuevas oportunidades y mejores condiciones de vida.

Durante la última década, después de la adopción del dólar como moneda oficial, la situación socio económica del país comienza a estabilizarse; sin embargo, problemas como la pobreza todavía son persistentes. En 2007, la pobreza por ingresos fue del 36,74% (urbana de 24,33% y rural de 61,34%), mientras que la población bajo la línea de pobreza extrema fue del 16,45% (pobreza extrema urbana de 7,94% y rural de 33,34%), los niveles de desempleo alcanzaron 7,1% de la población para dicho año incrementándose a 9,1% en 2009, mientras el subempleo alcanzó niveles del 51,9% y el 51,7% en 2007 y 2009, respectivamente⁴.

La Constitución de 2008, busca que todas las acciones del Estado conduzcan al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía, para disminuir la pobreza y alcanzar el buen vivir, todo ello en armonía con el medio ambiente. De esta forma, la Constitución promueve para las nuevas estructuras del Estado, una serie de medidas claves, entre ellas: la planificación, la organización territorial, entre otras, con el fin de generar un buen desarrollo local y combatir la exclusión e inequidad mediante una forma de gobierno descentralizada.

El régimen del buen vivir propuesto por el actual gobierno, comprende un sistema de inclusión y equidad social que debe vincularse al Plan nacional de desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; lo cual de acuerdo a la Constitución debe guiarse por principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y debe funcionar bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

De acuerdo a lo anterior, se destaca la necesidad de dotar a la ciudadanía, como otra de las condiciones que contribuyan al mantenimiento y la generación de una vida digna, un poder de participación mediante la rendición de cuentas y la transparencia por parte de las autoridades, respecto al estado de las finanzas públicas. En este sentido, entidades como el Ministerio de Finanzas o el Banco del Estado disponen, utilizan, y publican esta información, respondiendo a sus propias competencias. De igual forma, los gobiernos seccionales están obligados a rendir cuentas al gobierno y publican información de su gestión periódicamente (construcción de obra pública, mejoramiento de la infraestructura y servicios públicos, informes de auditoría, etc.) por distintos medios, sin embargo la ciudadanía tiene poco conocimiento del manejo de las finanzas públicas locales, además de ello es necesario determinar si este manejo responde a las verdaderas necesidades de la población en los distintos territorios priorizando la utilización de los recursos.

⁴ Es importante destacar que los datos de empleo se limitan al área urbana del país. Obtenidos de la Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU), 2007- 2009, INEC.

La Constitución vigente respalda el dotar a la población de instrumentos que permitan evaluar a las autoridades y su respectiva gestión para fortalecer la democracia, la eficiencia en el uso de recursos y la equidad.

Estos instrumentos benefician tanto a las autoridades como a la ciudadanía para su toma de decisiones, promover por un lado que alcaldes y gobernantes replanteen sus propias estrategias, metas y acciones, bien sea para superar las dificultades de sus finanzas o para fortalecerlas, y por otro que la ciudadanía satisfaga sus necesidades de acuerdo al cumplimiento de las obligaciones de los distintos niveles de gobierno. Es así como, la propuesta del presente trabajo consiste la construcción de un índice de desempeño municipal para los gobiernos locales, que contribuya a la promoción de un manejo eficiente de las finanzas públicas, a la rendición de cuentas, la redistribución de los recursos y la satisfacción de las necesidades primordiales de la población, mediante la dotación de servicios básicos. A continuación se realizará un breve análisis de las finanzas públicas del país para el año 2006.

1.2.1 Situación de las finanzas municipales durante la última década

Para conocer la situación financiera de los municipios es necesario analizar las relaciones que existen entre los distintos rubros presupuestarios por esta razón a continuación se describirán algunos indicadores, para el año 2006, que dan cuenta de ello. En esta sección se ha analizado la información que ofrece el Sistema de Información Municipal del Banco del Estado, (SIM- BDE), para este periodo el sistema cuenta con información de 182 municipios, que representaban el 83,1 % del total de municipalidades del Ecuador. Se ha seleccionado este periodo como antesala al año de análisis (2008) de la presente disertación, donde a diferencia de lo analizado en esta sección, se trabajó con la información de 202 municipios.

Uno de los indicadores más importantes y que permite un análisis situacional de un gobierno local frente al gobierno central es el de *autosuficiencia financiera* el cual de acuerdo con la metodología propuesta por el BDE, demuestra la capacidad financiera de la entidad para cubrir los costos administrativos y operativos. El sistema muestra que para el año 2006 los municipios cubrieron en promedio el 50,33 % de sus gastos corrientes con ingresos propios. La tabla № 1 detalla los montos por ingresos propios y gastos corrientes para el cálculo del indicador. Dado que la influencia del peso de los municipios “grandes”, como Quito y Guayaquil, es significativa, se presentan los valores de dichos rubros excluyendo a estos municipios.

Al analizar el indicador desde un valor promedio, no refleja el comportamiento real de cada gobierno local. Por ello se destaca que la mitad de la muestra de municipios descrita, es decir 91 entidades cubren para el 2006, menos del 40,7% de sus gastos corrientes con ingresos propios. En 57 municipios, la cobertura del gasto corriente con ingresos propios es inferior al 30% y, únicamente, el 17,03% de los municipios financia más del 80% de sus gastos corrientes con ingresos propios.

Tabla Nº 1: Autosuficiencia financiera (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Autosuficiencia financiera (valor promedio)</i>	50,33%
<i>Total ingresos propios</i>	370'052.730
<i>Total gastos corrientes</i>	380'205.421
<i>Ingresos propios (sin Quito y Guayaquil)</i>	170'274.394
<i>Gastos corrientes (sin Quito y Guayaquil)</i>	254'455.883

Fuente: BDE, Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Un segundo indicador importante es el de *autonomía*, el cual indica la cantidad de los ingresos propios que forma parte de los ingresos totales. El valor promedio de este índice en el año 2006 fue de 12,14 %. La tabla Nº 2 presenta un resumen de la situación descrita.

Tabla Nº 2: Autonomía (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Índice de autonomía (valor promedio)</i>	12,14%
<i>Ingresos propios</i>	370'052.730
<i>Ingresos totales</i>	1.527'962.886
<i>Ingresos propios (sin Quito y Guayaquil)</i>	170'274.394
<i>Ingresos totales (sin Quito y Guayaquil)</i>	964'140.660

Fuente: BDE, Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Frente al indicador de autonomía, el SIM muestra que en 95 municipios, los ingresos propios representan menos del 10% de los ingresos totales; y, en la mitad de la muestra, los ingresos propios representan menos del 9,12% de los ingresos totales. Solamente 6 municipios, tienen un índice superior al 40%.

Otro indicador similar a los anteriores propuesto por el BDE es el de *autosuficiencia mínima*, así lo mínimo que se espera del municipio es que sus ingresos propios cubran al menos los gastos en remuneraciones, si este indicador tiene un valor mayor a 100%, se puede entender que el excedente puede ser utilizado en otros gastos. En el 2006 este índice tuvo un valor promedio de 78,52 %, es decir, los municipios no alcanzaban a cubrir el pago de remuneraciones con los ingresos propios. La tabla Nº 3

indica que en 75 municipios los ingresos propios generados cubren menos del 50% del total de las remuneraciones. Apenas el 21,98% del total de municipios analizados cubren las remuneraciones con sus ingresos propios. Adicionalmente, el SIM indica que con respecto al año anterior, en términos globales, las remuneraciones experimentaron un crecimiento del 11% y los ingresos propios decrecieron 2,2%.

Tabla Nº 3: Autosuficiencia mínima (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Autosuficiencia mínima (valor promedio)</i>	78,52%
<i>Ingresos propios</i>	370'052.730
<i>Remuneraciones</i>	217'206.979
<i>Ingresos propios (sin Quito y Guayaquil)</i>	170'274.394
<i>Remuneraciones (sin Quito y Guayaquil)</i>	174'721.890

Fuente: BEDE, Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Ahora bien, para conocer la situación global municipal, el BDE recomienda remitir el análisis al *déficit o superávit operativo* (tabla Nº 4) lo cual da cuenta de la capacidad de financiamiento de los gastos operativos de la entidad municipal a través de ingresos corrientes. En el 2006 este indicador tuvo un valor promedio de 90,65%, pese a ello, aún la mayoría de municipios (65,38% del total) no alcanza a cubrir los gastos corrientes con los ingresos corrientes.

Tabla Nº 4: Déficit o superávit operativo (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Déficit o superávit operativo (valor promedio)</i>	90,65%
<i>Total ingresos corrientes</i>	454'294.109
<i>Total gastos corrientes</i>	380'205.422
<i>Ingresos corrientes (sin Quito y Guayaquil)</i>	241'760.237
<i>Gastos corrientes (sin Quito y Guayaquil)</i>	254'455.884

Fuente: BEDE, Sistema de información municipal

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

En este sentido, 36 municipios cubren menos del 60% de los gastos corrientes a través de ingresos corrientes, mientras que 63 municipios (34,62% del total) esta relación es superior a 100%. Ello sugiere que este excedente podría ser utilizado en otros gastos.

El indicador *eficiencia en la ejecución de obras* (tabla Nº 5) permite visualizar la gestión municipal, el cual consiste en la relación entre los gastos de capital (obras realizadas) con los ingresos de capital. Para el 2006 este indicador fue de 88,52%.

Tabla Nº 5: Eficiencia en la ejecución de obras (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Eficiencia en la ejecución de obras (valor promedio)</i>	88,52%
<i>Total gastos de capital</i>	829'413.197
<i>Total ingresos de capital</i>	788'812.602
<i>Gastos de capital (sin Quito y Guayaquil)</i>	518'325.926
<i>Ingresos de capital (sin Quito y Guayaquil)</i>	568'670.430

Fuente: BDE, Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Es importante destacar que para este año, el 11% del total de los municipios analizados destinaron menos del 60% de los ingresos de capital a obras, el 26,37% de los municipios muestra una relación superior a 100% en este indicador, lo cual se puede interpretar como sobreutilización de recursos en obras.

En el ámbito administrativo municipal, es importante considerar el peso de las remuneraciones frente al gasto corriente. El indicador *efecto de las remuneraciones*, da cuenta de ello. De acuerdo al BDE, este podría considerarse moderado si se incluye en un rango de 40% a 60%. Para el 2006 este indicador tuvo un valor promedio de 70,36%, porcentaje por encima al rango sugerido. La tabla Nº 6 describe lo anterior.

Tabla Nº 6: Efecto de las remuneraciones (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Efecto de las remuneraciones (valor promedio)</i>	70,36%
<i>Total remuneraciones</i>	217'206.979
<i>Total gastos corrientes</i>	380'205.422
<i>Remuneraciones (sin Quito y Guayaquil)</i>	174'721.890
<i>Gastos corrientes (sin Quito y Guayaquil)</i>	254'455.884

Fuente: BDE. Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

El comportamiento de este indicador refleja que, únicamente, 25 de los 182 municipios han conseguido resultados dentro del rango moderado (inferior a 60%), el resto, que constituye la gran mayoría, sobrepasa este nivel.

La *dependencia financiera*, es otro indicador significativo, especialmente en países donde el gobierno central juega un rol importante para el financiamiento del accionar de los gobiernos locales. Este indicador relaciona las transferencias totales desde el gobierno central frente a los ingresos totales de los municipios. Mientras menor sea el indicador es mejor, puesto que muestra el grado de dependencia que tiene el municipio respecto de las transferencias del gobierno central, sean corrientes o de capital. La tabla No. 7 indica que el valor promedio para este indicador fue de 75,05%.

Tabla No 7: Dependencia financiera (USD)	
Indicador/ Año	2006
<i>Dependencia financiera (valor promedio)</i>	75,05%
<i>Ingresos totales</i>	1.527'962.886
<i>Transferencias corrientes</i>	84'241.379
<i>Transferencias de capital</i>	768'917.693
<i>Ingresos totales (sin Quito y Guayaquil)</i>	964'140.660
<i>Transferencias corrientes (sin Quito y Guayaquil)</i>	71'485.843
<i>Transferencias de capital (sin Quito y Guayaquil)</i>	565'008.770

Fuente: BDE, Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Para el 2006, únicamente 10 municipios del total analizado, depende financieramente en un porcentaje inferior al 50%, mientras que la mitad de ellos tiene una dependencia superior al 78%. Además un tema preocupante es que únicamente 17 municipios tienen una dependencia financiera que supera el 90%.

Un último indicador que se detalla en esta sección es el de *eficiencia en la ejecución del gasto*, el cual muestra la relevancia que debe tener la inversión sobre el gasto total. Para el 2006, los municipios analizados destinaron en promedio, el 61,91% de sus gastos totales a inversión u obra pública. La tabla No 8 describe lo mencionado.

De acuerdo al SIM en 32 municipios se ha destinado menos del 50% de los gastos totales a obras públicas, mientras que en 53 de ellos más del 70 % de gastos totales cubren este rubro.

Tabla No 8: Eficiencia en ejecución del gasto (USD)

Indicador/ Año	2006
<i>Eficiencia en ejecución del gasto (valor promedio)</i>	61,91%
<i>Total inversiones obra pública</i>	678'608.746
<i>Gastos totales</i>	1.306'307.376
<i>Total inversiones (sin Quito y Guayaquil)</i>	464'617.946
<i>Gastos totales (sin Quito y Guayaquil)</i>	818'901.597

Fuente: BDE, Sistema de información municipal.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Los indicadores descritos en esta sección, en base a la propuesta realizada por el BDE, dan cuenta de la problemática por la que atraviesan las finanzas públicas de los gobiernos locales. En este caso los municipios. Así, es posible apreciar que, únicamente, el 17,03% de los municipios financian más del 80% de sus gastos corrientes con ingresos propios, es decir un número mínimo de municipios pueden considerarse *autosuficientes* financieramente hablando. Adicionalmente, los niveles de *autonomía* son muy bajos: En 95 de los 182 municipios analizados para el 2006, sus ingresos propios representan menos del 10% de los ingresos totales. Se puede esperar, entonces, que al contar con niveles de ingresos propios bajos, los gobiernos locales dependan en gran medida de otras fuentes, es por ello que el indicador de *dependencia financiera* en la mayoría de municipios fue mayor al 78% durante el periodo de análisis. Por otro lado, la *autosuficiencia mínima*, que considera al menos el pago de las remuneraciones indica que solamente el 21,98% del total de municipios cubren las remuneraciones con sus ingresos propios. Siguiendo la línea de las remuneraciones el indicador *efecto de las remuneraciones*, tampoco muestra resultados adecuados, puesto que, al ubicarse alrededor del 82,26%, sobrepasa el nivel moderado sugerido por el BDE (60%). Esto indica que los gastos correspondientes a remuneraciones están siendo priorizados en los distintos gobiernos locales.

Pasando a otro aspecto, pese a que el indicador *déficit o superávit operativo*, en el análisis arroja un porcentaje promedio alto (90,65%), es posible apreciar que 65,38% de los municipios no alcanza a cubrir sus gastos corrientes mediante ingresos corrientes. Ello muestra que el indicador con valores promedios *per se* no da cuenta de la situación operacional de cada municipio, lo cual, al final, no da un resultado alentador.

Es posible concluir con los indicadores mejor comportados, estos son los que permiten el análisis de los gastos de capital o inversión. En este sentido, se obtuvieron buenos resultados frente a la *eficiencia en la ejecución de obras* y la *eficiencia en la ejecución del gasto* con valores superiores a 100%, en el primer caso para la mayoría de municipios, y, en el segundo, con valores superiores al 70%. Esto muestra que pese a las distintas condiciones financieras y el manejo de las finanzas públicas como tal, los municipios destinan grandes proporciones de sus presupuestos a la ejecución de obra pública, lo cual considera la dotación de infraestructura y servicios básicos en los territorios. No obstante, la información sobre la

gestión municipal, que ofrecen las finanzas públicas actualmente, no permite ahondar en la calidad de la inversión que se está ejecutando, así como tampoco permite verificar si la inversión realizada estuvo encaminada a la satisfacción de necesidades reales o al menos de las prioritarias de la población.

1.2.2 Marco institucional de los gobiernos locales

De acuerdo con Aghón (1997 citado en Viteri, 2007: 55), cuando un país realiza una correcta estrategia de descentralización, requiere observar las siguientes consideraciones

- 1) Promover una coordinación institucional mínima entre los diferentes organismos y niveles de la administración con la finalidad de lograr una adecuada planificación, ejecución, financiación y seguimiento de los avances registrados en el proceso;
- 2) Generar nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales entre los distintos niveles de gobierno y con las comunidades y el sector privado;
- 3) Definir responsabilidades claras a cada nivel de gobierno, con un determinado liderazgo institucional capaz de promover el afianzamiento, la orientación y gradualidad del proceso, así como la coherencia con otras políticas de gobierno.

La institucionalidad de los distintos niveles gobiernos implica el estudio de la institucionalidad de los procesos de descentralización. En este sentido, Rojas (1993 citado en Viteri, 2007: 56) cita como ejemplo el proceso de descentralización venezolano, el cual contó con la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como organismo de rango ministerial encargado de la gestión, orientación, seguimiento y evaluación de dicho proceso.

La debilidad o escaso desarrollo institucional de los gobiernos locales, constituye un serio obstáculo para el éxito de la descentralización; es por ello que resulta prioritario desarrollarlos y fortalecerlos institucionalmente. López (1999 citado en Viteri, 2007: 58) destaca tres campos básicos: administrativo, financiero y jurídico.

En el Ecuador, para 1993 se cuenta con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, y se crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) adscrito a la Presidencia de la República. El CONAM, nace con la finalidad de coordinar, supervisar y controlar la ejecución de las políticas de descentralización, en coordinación con la Asociación Nacional de Municipalidades (antes denominada ANME) y con el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE).

De acuerdo con Ben alcázar (2008: 267), el proceso de modernización que inició el Ecuador, únicamente, contemplaba aspectos netamente administrativos, sin tener en cuenta una nueva concepción sobre la cual se rigiera el Estado. No se enfatizó en la implementación e innovación de procesos, en el fomento de una cultura de servicio y de la calidad en la administración pública, en la aplicación de nuevas

tecnologías y en la capacitación de la burocracia. Lastimosamente, el país se ha caracterizado por mantener una gran distancia entre las autoridades y las verdaderas necesidades de la ciudadanía, lo cual se refleja en la formulación de políticas públicas distantes a los requerimientos sociales, o en la subutilización de los recursos en proyectos innecesarios o no prioritarios. Para disminuir esta distancia se propone fortalecer la democracia mediante la participación ciudadana, con el fin de fomentar una administración pública de servicio, que atienda las necesidades sociales con eficacia y eficiencia.

La organización territorial del Estado ecuatoriano comprende el régimen seccional autónomo y el régimen dependiente derivado del Ejecutivo nacional en cada provincia, cantón o parroquia. El gobierno central tiene competencias en todo el territorio y se encuentra compuesto por el poder Ejecutivo, que comprende a ministros, subsecretarías, direcciones e instituciones nacionales adscritas, el poder Legislativo y Judicial.

El régimen seccional autónomo, está compuesto por los Consejos Provinciales, Municipios y las Juntas Parroquiales a nivel provincial, cantonal y parroquial, respectivamente. El régimen seccional dependiente incluye a la gobernación provincial, jefatura política cantonal y tenencia política parroquial; además de entidades autónomas creadas por leyes especiales y regímenes especiales de administración territorial, las cuales actúan en jurisdicciones locales o regionales. El Estado está compuesto por el sector público consolidado cuya estructura se indica en la figura Nº 1.

Figura Nº .1: Estructura del sector público consolidado



Fuente: Arteta Gustavo (2006), presentación sobre las finanzas públicas en el Ecuador.

Es necesario destacar además algunas entidades que han surgido en el proceso de descentralización y modernización del Estado:

- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME): Posee personería jurídica autónoma de derecho público, con patrimonio propio y sede en la capital de la república, entidad de la cual son socias todas las municipalidades del país. La asociación tiene como finalidades primordiales velar por que se preserve la autonomía municipal, promover el progreso de los municipios, representar los intereses comunes de las municipalidades, propender al perfeccionamiento del gobierno municipal, y cooperar con el gobierno central en el estudio y preparación de planes y programas que redunden en beneficio de los intereses municipales.
- El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador: Se constituye como un organismo de representación y asistencia técnica de sus asociados, en este caso los consejos provinciales. Se define como una entidad de derecho público, responsable de velar por la solidaridad de todos los consejos provinciales, defender la autonomía institucional y para cumplir los cometidos en su reglamento general.
- El Consorcio Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE): Se define como el representante legítimo e interlocutor de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. Su misión expresa que consiste en fomentar la autonomía y unidad de los gobiernos parroquiales, aglutinar y forjar la participación ciudadana y promover el desarrollo integral y humano-sustentable de las comunidades rurales del país.

De la mano del proceso de institucionalización y la conformación de las distintas entidades para el correcto trabajo de los gobiernos seccionales, en conjunto con el gobierno central, el marco legal determina las reglas de juego y las bases que encaminan el accionar en los distintos niveles de gobierno.

1.2.3 Marco legal de los gobiernos locales

El marco legal que sustenta la presente disertación, es extenso e incluye temáticas diversas, partiendo desde la Constitución hasta las distintas leyes orgánicas específicas. En este sentido, la legislación que rige actualmente a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), publicado en el Registro Oficial N° 30 del 19 de octubre de 2010. Anterior a ello, existieron alrededor de 19 leyes y códigos que rigen sobre los gobiernos locales. La Constitución vigente, en su Art. 238, menciona que “constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

En este apartado, se realiza una breve reseña histórica, donde se analiza desde el punto de vista jurídico a los municipios y sus formas de gobierno. Primero, resulta interesante destacar que el régimen

municipal ecuatoriano, como en muchos países de América, es de herencia española. Según la Constitución de Cádiz de 1812, debía haber ayuntamientos en los pueblos que lleguen a mil habitantes. Alcaldes, regidores y procuradores síndicos debían ser nombrados por elección en los pueblos. El ayuntamiento tenía competencias en materia de seguridad (policía), orden público, educación, obras públicas, salud y beneficencia, entre otras.

En 1830, nace la primera Constitución del Ecuador, año en el que el país se separó de la Gran Colombia, confederación a la que pertenecía conjuntamente con las actuales repúblicas de Venezuela y Colombia. Dicha Constitución disponía que el territorio del Estado se divida en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Cada cantón estaba regido por un *corregidor* que ejercía sus funciones por cuatro años y de acuerdo a su comportamiento podía reelegirse. Las disposiciones de esta Constitución, se recogieron, en su forma básica, en las posteriores cartas políticas que tuvo el Ecuador, con excepción de la eliminación de los departamentos. La Constitución de 1861, hace por primera vez alusión a las competencias municipales como: educación, policía, recaudación, manejo de inversión, etc. La Constitución de 1878 prohíbe al Congreso menoscabar las atribuciones constitucionales que pertenecían a las autoridades del régimen seccional. La Constitución de 1906, además de esta prohibición, incorporó una categórica disposición sobre la autonomía municipal, al declarar que en el ejercicio de sus funciones privativas las municipalidades serán independientes de otros poderes, sin contrariar las leyes del país.

La Constitución de 1945 habla por primera vez de las asociaciones de municipios. En 1946 se incorporan normas sobre la autonomía económica de las municipalidades. Posteriormente, en la constitución de 1967, se prohibió que el Congreso prive a las municipalidades de sus rentas, sin concederles ingresos equivalentes, aquí también se establecen normas para la asignación de recursos.

La Constitución de 1998 en su Artículo Nº 1, definió al gobierno del Ecuador como:

[...] republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada

Señalando de esta manera a la descentralización como una característica fundamental de la administración del gobierno. Entre otros artículos menciona:

El territorio del Ecuador es indivisible [...] para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias[...] habrá circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas que serán establecidas por la ley[...] el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

La Constitución de 1998 también expresó que el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Su gestión será desconcentrada, delegando atribuciones a funcionarios del régimen seccional dependiente. Las competencias del gobierno central podrán

descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales excluyan. En virtud de la descentralización, se enfatiza que, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

En las leyes del país, el municipio se ha concebido tradicionalmente como una sociedad política menor, y se resalta que su función no sólo consiste en procurar el bienestar material sino también en fomentar el civismo y la confraternidad (Benalcázar, 2008: 5).

La Ley de Régimen Municipal de 1933, establecía un régimen de relaciones entre los municipios y el poder central, especificando las atribuciones propias de los primeros y garantizando su ejercicio sin interferencias. Los municipios no podían invadir las atribuciones del gobierno central, y, de igual manera, carecían de atribuciones de carácter político o de intervención en la política nacional, de acuerdo a esta ley.

La Ley de Régimen Municipal de 1960, garantizó aún más la autonomía municipal, a través de expresas y categóricas prohibiciones para el gobierno central. La ley de Régimen Municipal de 1971 mantuvo los avances de las anteriores y también las atribuciones de control y fiscalización de órganos de la función ejecutiva, esta ley fue declarada de carácter orgánico.

La descentralización resulta un componente de la política de modernización del Estado, como se mencionó anteriormente. Mediante la Ley 50, publicada en el Registro Oficial 349, el 31 de diciembre de 1993, se expide la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, por parte de la iniciativa privada. Esta ley puso mucho énfasis en los procesos de privatización de empresas y servicios públicos, y en la reducción del tamaño del Estado.

Por otro lado La Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, promulgada el 22 de octubre de 1997, buscó poner en práctica la categoría de "Estado descentralizado". De esta ley se puede destacar, el fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, a través de la planificación y prestación adecuada de los servicios públicos dentro de su jurisdicción. Se define relaciones y responsabilidades entre la función ejecutiva y los gobiernos seccionales, para optimizar el uso de recursos y evitar la superposición de funciones. Además, fomentó la participación local en la gestión pública y fortaleció prioritariamente a las instituciones locales.

La última Constitución aprobada en el 2008, en su artículo Nº 1 expresa que:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Adicionalmente, propone un sistema de planificación participativa para el desarrollo, en los artículos 279 y 280, manifiesta lo siguiente:

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Frente al plan nacional de desarrollo, la Constitución destaca que:

Es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Entre los últimos cambios legislativos, en octubre de 2010, la Asamblea Nacional Constituyente aprueba dos nuevas leyes importantes. Estas son:

- EL Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- El Código Orgánico de Organización Territorial. Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En la tabla Nº 9 se presenta un resumen de la legislación primordial explicada en este apartado en lo referido a las últimas décadas.

Tabla Nº 9: Marco legal municipal

Año	Legislación
1966- 1969	Leyes de Régimen Municipal y Provincial. Ley Orgánica de Administración Financiera
1993- 1998	Ley de Presupuesto. Ley de Modernización del Estado. Ley de Distribución del 15% Del Presupuesto General del Estado (1997). Ley de Descentralización y Participación Social. Constitución Política del Ecuador (1998) Constitución de 1998.
2000-2002	Juntas Parroquiales Rurales (2000). Instrumentos para la Descentralización.

	Reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Plan Nacional de Descentralización: Convenios. Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal Donación 25% al impuesto a la renta a gobiernos seccionales
2005	Ley de Libre Acceso a la Información. Reforma a la Ley de Régimen Municipal. Ley de Educación
2008	Constitución de Montecristi
2010	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Fuente: Varias.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

1.3 Criterios de distribución y transferencias del gobierno central según la legislación vigente

Una vez que se ha analizado el marco legal e institucional que rige sobre los distintos niveles de gobierno, es necesario estudiar uno de los más fuertes vínculos entre el gobierno central y los gobiernos locales; esto es las transferencias intergubernamentales.

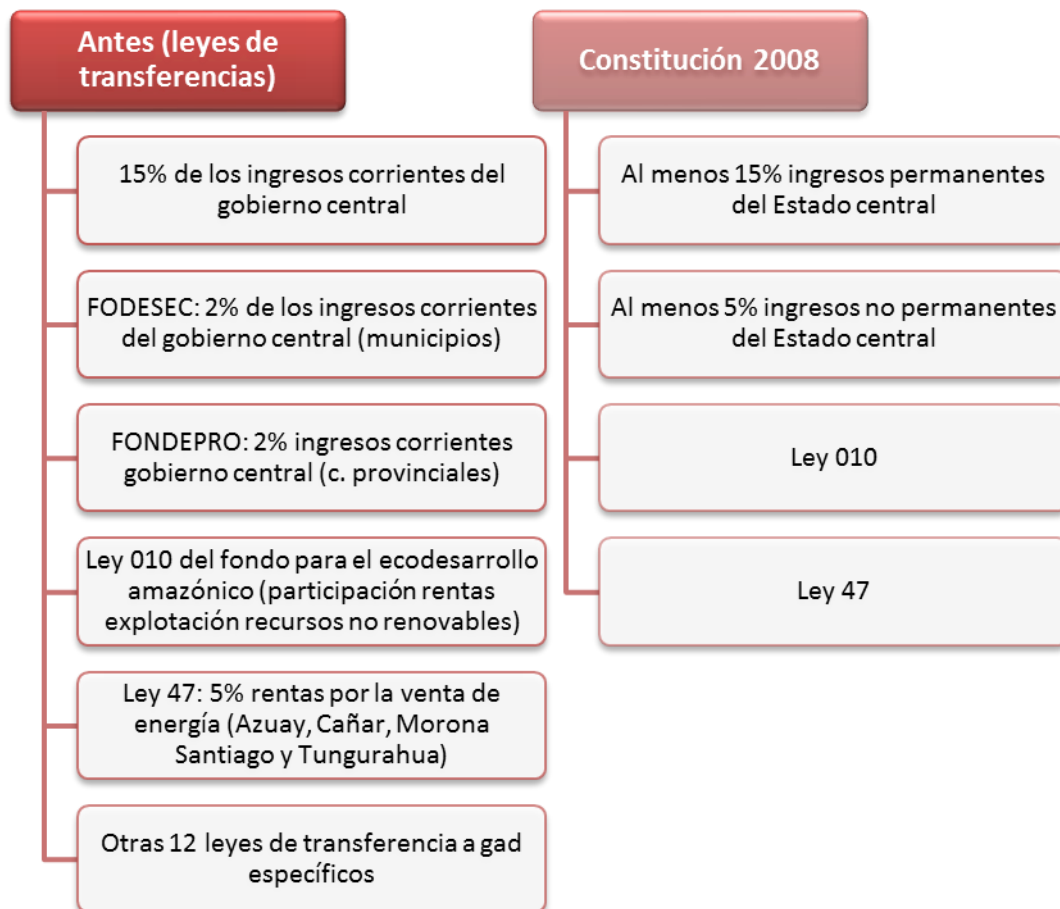
La figura № 2 presenta los porcentajes principales de transferencias de recursos del gobierno central a los GAD, comparando lo expresado en las leyes anteriores y la constitución vigente. En este sentido un cambio que se expresa en la nueva legislación, es que se entiende por ingresos permanentes a aquellos que se mantienen durante un período de tiempo, y son predecibles, y por no permanentes, a los que no son predecibles en el tiempo, exceptuando los de financiamiento, entre los cuales consta la cuenta de financiamiento e importación de derivados (CFID)⁵.

La Constitución 2008 en sus artículos 270-274, manifiesta cómo los recursos económicos se transferirán desde el gobierno central hacia los gobiernos locales; además, menciona que estos participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y al menos 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público, los criterios de distribución de estos recursos que son:

⁵ COOTAD (2010) *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, artículo 189, capítulo VI, transferencias del presupuesto general del Estado.

- Tamaño y densidad de la población.
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Figura Nº 2: Porcentajes de transferencias intergubernamentales



Fuente: Granda Paúl (2011) *El COOTAD y la formula de asignación a los gobiernos autónomos descentralizados*, Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME, ponencia en el I Seminario nacional de organización territorial, autonomía y descentralización, Universidad Central del Ecuador (6,7 y 8 de Abril de 2011)
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados también responden a los niveles de competencias establecidos, conocido como régimen de competencias, entre ellas: Las competencias exclusivas que prevé la Constitución (artículos del 260 al 269), las nuevas competencias

descentralizables, que serían establecidas por el Consejo Nacional de Competencias, y, la compensación por explotación de recursos naturales no renovables en las jurisdicciones de ciertos gobiernos autónomos descentralizados. El monto a transferir, con el fin de garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas, corresponde al 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes. La figura Nº 3 muestra lo anterior.

Figura Nº 3: Estructura de las transferencias de acuerdo al COOTAD



Fuente y elaboración: Granda Paúl (2011), *El COOTAD y la formula de asignación a los gobiernos autónomos descentralizados*, Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), ponencia en el I Seminario nacional de organización territorial, autonomía y descentralización, Universidad Central del Ecuador; 6,7 y 8 de Abril de 2011.

Adicionalmente el artículo 192 menciona que:

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser por lo menos equivalentes, a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 192, la distribución del monto total a transferir, en virtud de las competencias, se realizará de la siguiente forma:

- Consejos Provinciales: 27%
- Municipios: 67%
- Juntas Parroquiales: 6%

Así como las transferencias que efectúa el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo al artículo 198:

[...] podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes. y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada gobierno autónomo descentralizado. Las transferencias provenientes de al menos el diez (10%) por ciento de los ingresos no permanentes. financiarán egresos no permanentes.

1.3.1 Modelo de equidad territorial propuesto por el COOTAD

El COOTAD expresa que se deberá aplicar un modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, para la asignación y distribución de recursos a cada GAD, que reparte el monto global de las transferencias en dos tramos:

- La distribución de las transferencias a los GAD tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año.
- El monto excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales, conforme a la fórmula y la ponderación de cada criterio señalada en el Código.

Es decir;

$$Transf = A + B$$

Transf = Transferencia que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados a partir de la vigencia del modelo.

A = Valor de la transferencia que recibieron los gobiernos autónomos descentralizados del gobierno central en el año 2010

B = Valor excedente igual a la diferencia entre *Transf* y A

1.3.2 Criterios y ponderaciones para asignar los recursos de acuerdo a la ley

De acuerdo al artículo 192 del COOTAD, y al artículo 272 de la Constitución del Ecuador los criterios de distribución de los recursos a los GAD son los siguientes:

1. Tamaño de la población

2. Densidad de la población
3. Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD
4. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida
5. Esfuerzo fiscal
6. Esfuerzo administrativo
7. Cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del GAD.

Para la aplicación de cada uno de estos criterios, el COOTAD establece la ponderación, peso o participación de cada uno de ellos en el monto general a distribuirse, diferenciado por nivel de gobierno, como se muestra en la tabla Nº 10

Tabla Nº 10: Ponderaciones por nivel de gobierno de acuerdo al COOTAD

Criterio	Nivel de Gobierno		
	Provincia (%)	Cantón (%)	Parroquia (%)
Tamaño de la población	10	10	15
Densidad poblacional	14	13	15
Necesidades básicas insatisfechas	53	50	50
Logros en mejoramiento de los niveles de vida	5	5	5
Capacidad fiscal	2	6	0
Esfuerzo administrativo	6	6	5
Cumplimiento de metas	10	10	10

Fuente: Transitoria octava del COOTAD.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Las disposiciones de la transitoria octava entraran en vigencia en los siguientes dos años, después de la promulgación del mencionado código. Por otro lado el Art. 199 del COOTAD establece que:

Para los criterios de esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, en la parte pertinente, y para los logros en el mejoramiento de los niveles de vida y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado, se considerarán los promedios de los últimos tres años de información disponible.

Es importante mencionar que las instituciones competentes en cada tema están desarrollando las consideraciones inherentes al establecimiento de los distintos criterios de distribución, puesto que los mismos deben entrar pronto en vigencia. Así por ejemplo, de acuerdo a la ley, los temas demográficos y sociales como el tamaño y la densidad poblacional, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas a nivel de territorios corresponden al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), mientras que lo relacionado al esfuerzo fiscal y administrativo lo está desarrollando el Ministerio de Finanzas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) con el apoyo y la asistencia técnica de la

Agencia de Cooperación Alemana (GIZ)⁶ mediante el programa de *modernización y descentralización (PROMODE)*. De igual forma, respecto al cumplimiento del plan nacional de desarrollo y los distintos planes de desarrollo locales, es SENPLADES la institución que se encuentra trabajando en ello, así como al momento algunos municipios están construyendo sus distintos planes para dar cumplimiento a la ley.

1.4 Justificación

En la actualidad, a nivel internacional se han propuesto nuevos modelos de gestión para los gobiernos locales, los cuales se complementan con el uso de procesos y técnicas modernas que permitan a estas entidades asumir sus nuevos roles de forma eficiente, satisfaciendo además las necesidades que la ciudadanía demanda de las mismas. El Ecuador, en este sentido, ha desarrollado gradualmente dichas técnicas, lo cual se evidencia en la modernización de la gestión y en la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación; sin embargo, aún es necesario posicionar dichas técnicas como instrumentos de política pública para la toma de decisiones a nivel nacional y dar a conocer a la población sobre las mismas.

El fortalecimiento de la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana se promueven al hacer pública dicha información. Una de estas prácticas para mejorar la gestión y situación de los gobiernos locales consiste en la medición del desempeño, constituyéndose en un instrumento útil y activo. Esta práctica es comúnmente realizada en el sector privado, puesto que contribuye a medir la satisfacción de clientes y su posicionamiento en el mercado, en este caso, permitiría apreciar la satisfacción de las ciudadanas y los ciudadanos además de su posicionamiento también.

Recientemente, los indicadores de desempeño llamados en algunos casos de gestión, están ejerciendo un papel estratégico en el sector público, convirtiéndose en un elemento que permite la socialización de las mejores prácticas operativas, mediante procedimientos de *benchmarking*, entre entidades que prestan servicios idénticos en diferentes zonas geográficas.

Por otro lado, en muchos lugares, incluyendo en el país, la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar para la ciudadanía, tienden a obligar a las instituciones públicas a practicar principios de economía, eficiencia y eficacia, incluyendo el ámbito municipal debido a que la concentración de la población en los núcleos urbanos convierte a los servicios municipales, en uno de los factores más influyentes en la calidad de vida de la ciudadanía.

Es así como, la medición del desempeño a través de indicadores e índices, de acuerdo a la experiencia de otros países, ha ayudado a los gobiernos locales a promover la eficacia y eficiencia en los servicios públicos, también facilita la revisión de los procesos internos, para la implementación de mejoras.

⁶ Antes denominada GTZ, desde enero de 2011 pasa a ser GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)

Además la teoría sugiere que debe realizarse acciones entre los niveles de gobierno, conjugando la búsqueda de eficiencia en el desempeño fiscal y financiero y de equidad en la provisión de servicios públicos. Por todo lo expuesto, el cálculo de un índice que mida el desempeño municipal para el país, se constituiría como un instrumento útil que permita mejorar el manejo de las finanzas públicas locales y la toma de decisiones sobre la provisión de servicios, promover la rendición de cuentas y la transparencia para contribuir al bienestar de la ciudadanía.

1.5 Preguntas de investigación

Para el desarrollo de la investigación se plantearon las siguientes preguntas:

- ❖ ¿Cuáles son las variables o indicadores que permiten construir un índice multidimensional que abarquen los ámbitos financieros, fiscales y de servicios sociales?
- ❖ ¿Cómo la construcción de un ranking a partir del índice multidimensional de desempeño muestra cuáles son los determinantes que pueden explicar la situación de los municipios en el país?
- ❖ ¿Cuáles son las características que determinan un mejor o peor comportamiento del desempeño municipal en el país?

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo general

Analizar la situación de los municipios en el año 2008, a través de la construcción de un índice que muestre el comportamiento de su desempeño, para determinar qué características en común poseen, aquellos con un mejor o peor desempeño y que el índice, sea a su vez un instrumento para fortalecer el desarrollo integral de los municipios del país.

1.6.2 Objetivos específicos

- ❖ Identificar un conjunto de variables o indicadores en base a experiencias nacionales, internacionales, recomendaciones metodológicas y legislación nacional, que respondan a los ámbitos financieros, fiscales y servicios sociales, para evaluar y comparar el desempeño de los distintos municipios al año de análisis.

- ❖ Establecer un ranking o escalafón a partir de los resultados del índice, que permita apreciar la situación de los municipios en el país con el fin de que este sea un instrumento para priorizar acciones y políticas de los gobiernos locales, además de que sirva como un medio de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- ❖ Analizar cuáles son las características que determinan que el desempeño de una municipalidad sea mejor o peor, para proponer acciones de política que permitan mejorar la situación de los gobiernos locales.

Metodología del trabajo

1.7 Métodos de investigación

El método investigativo utilizado es el inductivo, puesto que se estudia el tema desde las partes hacia el todo, analizando en primera instancia cada una de las variables e indicadores que conforman un índice en base a información disponible. De igual forma, se investigó libros, artículos de revistas, papers, investigaciones y otras publicaciones relacionadas al tema.

En principio se seleccionó un amplio listado de indicadores financieros, fiscales y de servicios sociales en base a la teoría estudiada, a experiencias y recomendaciones nacionales e internacionales para posteriormente mediante análisis de correlaciones y análisis de componentes principales descartar aquellos que sean redundantes o poco significativos.

El índice se calculó en base a información disponible para 202 municipios a nivel nacional, en cuanto a información financiera y fiscal sobre sus presupuestos efectivos, la cual se obtuvo del Ministerio de Finanzas, a través del módulo de información sobre finanzas públicas, del Banco del Estado mediante el sistema de evaluaciones básicas municipales (EBM) que exporta resultados sobre la base de datos de ingresos y gastos de los gobiernos locales, así como también estimaciones de las coberturas de servicios básicos. Mientras que la información en el ámbito de salud se obtuvo de los registros administrativos que ofrecen las estadísticas sociales y de salud del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Por otra parte respecto al ámbito educativo se obtuvo información a nivel cantonal del archivo maestro de instituciones educativas (AMIE) del Ministerio de Educación.

Además el método investigativo es cuantitativo porque utiliza herramientas econométricas para cumplir con los objetivos planteados. Una vez que se seleccionaron los indicadores relevantes a ser incluidos en el índice se realizó el análisis de componentes principales en el programa estadístico STATA

Cabe recalcar, que tanto en Ecuador como en muchos países de América Latina, la construcción de un índice de desempeño municipal constituye una técnica utilizada recientemente, para evaluar la situación y las necesidades reales de las distintas jurisdicciones.

Capítulo II: Marco teórico

Este capítulo, busca abordar la presente investigación desde la teoría desarrollada en relación al desempeño municipal, para lo cual, a manera de introducción se expone brevemente en qué consiste la teoría de la hacienda pública y el rol del estado, dado que los municipios son parte de la organización del mismo. Seguido de ello, se analiza distintos enfoques teóricos sobre la descentralización y los efectos de las transferencias intergubernamentales, esto es muy importante para comprender por qué y en qué circunstancias, los municipios pueden ejercer sus competencias como actores fundamentales para la promoción del desarrollo en un país. Posteriormente se explica la importancia de la gestión y el desempeño local, para continuar con el análisis de las metodologías que se han desarrollado para su medición, para así, finalizar el capítulo ahondando sobre el estudio de las técnicas econométricas y estadísticas que permiten la construcción de un índice, con el fin de aplicarlas en capítulos posteriores.

2.1 La hacienda pública y el rol del estado

De acuerdo con Stiglitz (1986: 12), la teoría de la hacienda pública se plantea como objeto de estudio, las siguientes preguntas: ¿Por qué hace el Estado unas cosas y otras no?, ¿Realiza el Estado demasiadas actividades?, ¿Realiza bien las que intenta realizar?, ¿Podría realizarlas mejor?

Al intentar responder los cuestionamientos planteados, nace la necesidad de establecer el rol que cumple el Estado en la sociedad. Históricamente, hechos como la depresión de los años 30, fue un ejemplo de cómo la economía de libre mercado incluyendo a las economías más ricas del mundo no pudieron satisfacer muchas necesidades sociales básicas, lo que obligó a replantear muchas consideraciones frente al manejo de la economía.

De igual forma, el debate generado por la teoría de la hacienda pública ha sido tal, que viene desde el mercantilismo en Francia donde fomentar activamente la industria y el comercio era una labor imperiosa del Estado. Para dar paso, posteriormente a Adam Smith (1776), con su reconocida obra *La Riqueza de las Naciones*, en la que otorga un reducido papel al Estado, mostrando que la búsqueda de los intereses propios de los individuos (la competencia y los incentivos de lucro), generan interés público, y donde una *mano invisible*, conduce a la economía a producir lo que en verdad se desea y de la mejor forma posible.

Las ideas de Smith influyeron tanto en el pensamiento de economistas de la época. Siguiendo su línea de pensamiento, en el siglo XIX John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaron la doctrina *laissez-faire*, que se traduce como *dejar hacer*, es decir el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar a la empresa privada. La mejor forma de servir los intereses de la sociedad era la competencia ilimitada. Sin embargo, todo el pensamiento de la época no fue del todo influenciado por Smith. Existían muchos pensadores sociales a quienes más que la competencia les interesaba explicar las grandes desigualdades que observaban a su alrededor, desde literarios del siglo XIX como Charles Dickens, hasta teóricos como Marx, Sismondi, Owen, quienes además de traducir a teorías lo que

observaban, propusieron una nueva forma de organización de la sociedad. Mientras para Smith la organización de la sociedad era una virtud, para estos autores era un problema, principalmente la propiedad privada del capital. En este sentido, Marx fue el partidario más influyente de una mayor intervención y control del Estado en los medios de producción. Otros, en cambio, no hallaban soluciones a los problemas ni en el Estado ni en el sector privado, sino más bien en grupos cooperativos de interés mutuo.

Estas controversias, condujeron a la necesidad de hallar las condiciones precisas en las que la *mano invisible* pudiese conducir a la eficiencia. Sin embargo, en la actualidad, se sabe que la eficiencia de la economía de mercado es válida si se parte de supuestos bastante restrictivos (Stiglitz, 1986: 11). Aquí se evidencia que el mercado no puede solucionar todo adecuadamente. A estos problemas se los conoce como fallos de mercado (fallos de competencia, los bienes públicos, las externalidades, las asimetrías de información, y la ausencia de pleno empleo). En las últimas décadas, especialmente en occidente, prevalece la idea de que una intervención estatal limitada, puede aliviar pero no resolver los problemas graves. Economistas como John Kenneth Galbraith⁷, considera que el papel del Estado debe ser más activo mientras que otros, como el Premio Nobel Milton Friedman y George Stigler consideran lo contrario.

Ahora bien, al estudiar el rol del Estado es importante partir de la definición del Estado. En los países occidentales, el Estado tiene una estructura descentralizada de gobierno, es regional o autonómica, según los casos. En Estados Unidos, el gobierno central es responsable de la defensa nacional, del servicio de correos, de la emisión de dinero y de la regulación del comercio internacional, mientras que los diferentes estados y municipios son responsables de la educación, de la asistencia social, policía, bomberos, alcantarillado. etc. Aunque constitucionalmente suele establecerse a qué esfera de gobierno corresponden cada competencia, los límites exactos por lo general son ambiguos. Así mismo, muchas veces no está clara la frontera entre las instituciones públicas y las privadas. En este sentido, Stiglitz (1986: 16) define dos importantes características de cada una. En una democracia, las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son elegidas o nombradas por otra persona elegida. La “legitimidad” de la persona que ocupa el cargo emana, directa o indirectamente, del proceso electoral. En cambio, los responsables de la administración de una empresa privada se eligen por sus accionistas y los responsables de la administración de fundaciones privadas, por un patronato permanente. En segundo lugar, el Estado posee determinados derechos de sujeción que carecen las instituciones privadas (obligar a pagar impuestos. reclutar en el ejército. etc.).

2.2 Modelos de organización estatal: La descentralización

La organización institucional estatal de la administración pública se presenta principalmente en dos modelos bastante conocidos: la organización centralizada y el sistema descentralizado. Es importante considerar que en la práctica ningún país ha adoptado uno de los modelos en forma totalmente pura y

⁷ Reconocido profesor de la Universidad de Harvard.

radical. Por el contrario, predominan principalmente dos variantes de estos modelos: el sistema político unitario y el federal, los cuales no representan a un Estado totalmente centralizado, así como a uno totalmente descentralizado, dado que en ambas formas de organización estatal buscan la legitimidad democrática del poder y la unidad política del propio Estado (Trujillo, 2008: 451).

Sin embargo, de acuerdo con Rufián y Palma (1991 citado en Trujillo, 2008: 454), los conceptos de unidad y centralización son diferentes, el primero se refiere a la igualdad de leyes y derechos de la ciudadanía de un mismo Estado, permitiendo una desconcentración de funciones y competencias mientras que el segundo se refiere a que todas las decisiones del ámbito público competen al gobierno central. Así, un Estado puede ser unitario y estar fuertemente descentralizado. Los autores señalan también que un gobierno federal puede tener competencias centralizadas, pese a tener autonomía política y cumplir con la prestación de algunos servicios de acuerdo con la Constitución de cada país. Incluso un país federado puede tener menores competencias descentralizadas que un país unitario descentralizado. De acuerdo con Trujillo (2008: 454), lo anterior refleja la necesidad de establecer una adecuada definición y coordinación de las funciones de gasto, recaudación y regulación entre los distintos niveles gubernamentales, lo cual constituye un problema de política económica. En la resolución de dicho problema se debe considerar la búsqueda de la eficiencia fiscal en el desempeño de los ingresos y gastos del sector público nacional y local, con la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos (educación, salud, infraestructura básica, entre otros), es decir, crecimiento estable y el desarrollo con equidad en un país.

Surge, entonces, la necesidad de definir las funciones esenciales que un gobierno debe asumir para alcanzar sus objetivos y qué nivel de gobierno debe ser el responsable de cada función.

De acuerdo con Musgrave (1959: 65) los gobiernos deben afrontar tres funciones principales como respuesta a las fallas de mercado, mencionadas anteriormente, tanto en la provisión de servicios sociales básicos como en la redistribución del ingreso. En base al trabajo de Musgrave, se desarrollaron acuerdos acerca de que funciones recaen sobre cada nivel de gobierno, éstas son:

- **Función de estabilización:** Se refiere a la conducción de políticas fiscal y monetaria hacia una senda de crecimiento sostenido. esta competencia debe estar a manos del gobierno central.
- **Función de distribución:** Al ser el presupuesto nacional un instrumento más eficiente para la distribución del ingreso tanto entre la ciudadanía como entre regiones constituye una competencia del gobierno central.
- **Función de asignación:** Se refiere al suministro de bienes y servicios públicos meritorios. Esta competencia recae sobre los gobiernos locales al proveer un uso más eficiente de los recursos.

De acuerdo a lo anterior, es posible apreciar que no todas las funciones de gobierno deben recaer sobre el gobierno central; es por ello que resulta necesario profundizar en el concepto de descentralización. En este sentido, de acuerdo con Boisier (1990 citado en Trujillo, 2008: 456), una definición básica se refiere a la descentralización como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y

responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro, ya sean instituciones públicas como privadas, con el fin de cumplir con sus objetivos. La descentralización puede, a su vez, dividirse en varias formas y tipos. Distintos países han explorado diferentes formas de descentralización entre ellas: la descentralización espacial, hacia el mercado, política y administrativa⁸.

La descentralización espacial busca desconcentrar el desarrollo en unos pocos centros urbanos, por medio de la transferencia de recursos, para promover la actividad económica. La descentralización hacia el mercado es el traspaso hacia personas privadas de la responsabilidad de la prestación de servicios generalmente a cargo del Estado. Por otro lado, la descentralización política implica una redistribución del poder y una legitimidad democrática del mismo a favor de las comunidades locales. Finalmente, la descentralización administrativa se define como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales para proveer de determinados servicios públicos.

Dentro del análisis teórico de la descentralización, ha sido la teoría del *federalismo fiscal*⁹ lo cual ha respaldado este tema, a partir de 1950. De acuerdo con Wiesner (1992 citado en Trujillo, 2008: 458),

El federalismo fiscal tiene que ver básicamente con la capacidad de los gobiernos y sus distintos niveles, para utilizar eficientemente los recursos públicos puestos a su disposición [...]. De esta eficiencia va a depender en gran medida, el crecimiento a largo plazo de los países y la calidad de vida de la mayoría de los habitantes.

Además la teoría del federalismo fiscal propone postulados normativos sobre la asignación de potestades fiscales de un nivel de gobierno a otro, lo cual permite comprender la concepción de la descentralización desde un enfoque normativo.

- Las funciones de estabilización y redistribución regional deben ser asignadas al gobierno central, solo serán reconocidas a los gobiernos locales las funciones fiscales referidas a la asignación de recursos.
- Los impuestos que deben asignarse al gobierno central son: a) los que gravan bases tributarias móviles, b) aquellos cuya administración implique economías de alcance y significativas economías de escala (IVA), c) los que persigan fines redistributivos (impuestos a la renta)

Es así como la teoría del federalismo fiscal concluye en que a los gobiernos locales se les deben asignar potestades tributarias o impuestos a la riqueza no móvil, como son los impuestos a los bienes inmuebles, Piffano (1998 citado en Trujillo, 2008: 458) plantea las siguientes recomendaciones de política dentro de este enfoque normativo:

⁸ Cohen y Peterson, autores citados por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP, 2002).

⁹ El federalismo fiscal es una teoría que busca justificar normativamente la descentralización y a su vez establecer criterios de eficiencia económica para este proceso. Refiriéndose a eficiencia como el uso de los recursos y producción de bienes y servicios públicos que tomen en cuenta las preferencias de los individuos.

- Los impuestos asignables al gobierno central resultan ser de alta flexibilidad (alta elasticidad-ingreso) y constituyen la mayor base cuantitativa de recaudación nacional. En cambio, las potestades tributarias que deben ser asignadas a los gobiernos locales deben ser menos elásticas respecto a cambios en el nivel de actividad o el ingreso.
- Estos postulados normativos reproducen un esquema centralizado en materia recaudatoria, que limita la generación de ingresos propios en los gobiernos locales. Generando una alta dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos provenientes de impuestos nacionales.
- Cuando la fórmula de recursos a transferir a las provincias carece de un mecanismo que compense la alta elasticidad ingreso de los tributos nacionales, las transferencias adoptan un comportamiento marcadamente cíclico que sigue la dinámica de la economía del país. Se genera con ello un ambiente de incertidumbre e inestabilidad en las finanzas públicas nacionales y locales.
- El gasto local suele estar ligado a las posibilidades de financiamiento (restricción de solvencia) en lugar de estar condicionado por las necesidades genuinas de gasto de las comunidades.
- La implementación de los postulados normativos del federalismo fiscal no incentiva un ahorro de recursos en la fase de crecimiento que haga posible un desahorro en la fase de recesión, pues se permite que el gasto se incremente, toda vez que se experimenta el aumento en el monto total de recursos del gobierno local.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que la teoría del federalismo fiscal promueve la centralización de las potestades fiscales en el gobierno central, la dependencia de los gobiernos locales de los impuestos nacionales, esto genera inestabilidad en el tiempo, y da paso a que el gasto local no responda a las necesidades de las comunidades sino únicamente a las fuentes de financiamiento. Por esta razón resulta importante conocer las distintas teorías desarrolladas respecto a la descentralización para entender con mayor profundidad este tema. A continuación se presentará algunos teoremas clásicos de la descentralización.

2.2.1 Teoremas clásicos de la descentralización

Entre los teoremas clásicos que se han formulado en torno a la descentralización se destacan los siguientes:

El Teorema de Charles Tiebout (1956) o voto con los pies: Plantea que para conseguir eficiencia o un nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales se debe dejar que la ciudadanía revelen sus preferencias dirigiéndose hacia ellas, eligiendo el lugar donde quieren vivir. Dentro de este teorema, el gobierno local actúa como un productor privado que maximiza su eficiencia y la ciudadanía por su parte maximizan su utilidad. De acuerdo con Wiesner (1992 citado por Trujillo, 2008: 468),

Tiebout explicó por qué los gobiernos locales constituyen la mejor vía para asignar gastos públicos puesto que conocen de cerca las necesidades de su ciudadanía y tienen mayor capacidad de respuesta.

Similar al sistema de mercado, para el diseño de una organización estatal eficiente, Tibout propone que la ciudadanía (en este esquema, consumidores) revelan sus preferencias mediante el *voto* o por medio de la *migración* individual a las localidades, que ofrecen las mejores canastas de bienes y tributos, de acuerdo con sus preferencias individuales. Esto se ha denominado dentro de la literatura *votar con los pies*.

Sin embargo y pese a que Tibout busca una solución en la búsqueda de eficiencia similar al sistema de mercado, los supuestos de los cuales parte son bastante fuertes; entre ellos considera la libre movilidad de las personas y recursos, la ausencia de externalidades, el perfecto conocimiento de ventajas y desventajas de cada localidad, en general supuestos con enfoque neoclásico, los cuales desde la realidad de la región, difícilmente pueden cumplirse.

Otro teorema importante para demostrar las ventajas en eficiencia económica que se derivan de la descentralización es el siguiente.

Teorema de la descentralización¹⁰: Este teorema se centra en situaciones en que los costos de provisión del bien son iguales entre los distintos niveles de gobierno. Sostiene que el bienestar logrado con la descentralización es mayor si hay diversidad de las demandas entre las jurisdicciones. El análisis en sí mismo no es la descentralización como tal, sino el grado óptimo de la misma, se puede interpretar como la búsqueda del nivel de gobierno que mejor pueda responder a la provisión de servicios públicos reconociendo el interés de la ciudadanía¹¹.

Mediante este teorema es posible sustentar las ventajas que se derivan de la descentralización dentro de la teoría del federalismo fiscal, debido a que en condiciones iguales de costos, suministrar un bien colectivamente mediante formas centralizadas no resulta más eficiente que hacerlo mediante formas descentralizadas.

Estos teoremas explican cómo establecer una estructura de gobierno que promueva eficiencia en la prestación de servicios y una óptima asignación de recursos en la economía.

¹⁰ Este teorema fue desarrollado en un principio por Pennock (1959) y reformulado por Oates (1977), Trujillo (2008) lo cita como *teorema de la descentralización de Oates*.

¹¹ El teorema de la descentralización indica que “en ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse *cualquier* nivel uniforme y único para todas las jurisdicciones”.

Por otro lado, la escuela de pensamiento del *public choice*¹² también ha desarrollado una perspectiva de análisis sobre el federalismo y la descentralización, desde un enfoque de mercado, el cual ofrece planteamientos positivos en lugar de normativos del federalismo fiscal.

Public Choice es un enfoque positivo teórico-conceptual aplicable al análisis tanto de los gobiernos centrales como de los locales, donde pueden aplicar los supuestos económicos de la economía privada al sector público (Trujillo, 2008: 470). Es así como el gobierno local puede producir los bienes y servicios que demanda su población y se establece una relación directa entre los beneficios que se reciben y el costo de proveer los servicios, garantizando la mayor eficiencia pública. De acuerdo con Campbell (1993 citado en Trujillo, 2008: 470) esta perspectiva teórica supone mayor autonomía de las unidades menores y se centra en el criterio de que la ciudadanía toma sus decisiones. Bajo este sistema, los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos a través de sus contribuyentes, debido a ello la toma de decisiones del sector público se limita a las alternativas supeditadas por restricciones presupuestales, en base a las cuales, los contribuyentes deben determinar colectivamente un nivel eficiente de servicios¹³.

También existen planteamientos normativos del federalismo fiscal distintos a los ya descritos, como los propuestos por Brennan y Buchanan (1980 citado por Trujillo, 2008: 471), donde el sector público central es representado por un agente *Leviatán*, cuyo principal objetivo es maximizar el tamaño del presupuesto, desconociendo la voluntad de la ciudadanía. En este sentido, dichos autores favorecen a la descentralización dentro de la visión positiva del *public choice*, ya que puede controlar las tendencias expansivas del Leviatán, argumentando que la competencia entre los gobiernos jurisdiccionales permite evitar el poder monopólico del gobierno central, así como ocurre en el sector privado. La movilidad de las personas en busca de ganancias fiscales puede generar eficiencia fiscal.

2.2.2 Transferencias intergubernamentales

La teoría sugiere que las transferencias intergubernamentales deben cumplir con dos grandes objetivos: La búsqueda de la eficiencia y la equidad interjurisdiccional. El diseño y administración de las transferencias no debe operar en contradicción con las tres funciones principales del sector público, como se vio en el inicio de este apartado: estabilización, redistribución y asignación. De acuerdo con Oates y Priffano (1998 citado en Trujillo, 2008: 463) se ha elaborado reglas sobre la estructuración de los aportes intergubernamentales, así se distinguen dos tipos de transferencias:

¹² El *public choice* o modelo de elección pública representa la aplicación de la teoría económica neoclásica al campo de la política.

¹³ El modelo de *public choice* para la descentralización se sustenta en medios de expresión ciudadana como *votar con el pie*. Los individuos pueden mudarse a otras jurisdicciones si la combinación local de servicios no está de acuerdo con sus preferencias, o los costos de los servicios varían respecto a las jurisdicciones vecinas, la evidencia empírica demuestra que la movilidad de los hogares responde a diferencias en la calidad de servicios como colegios, tasas impositivas, etc.

- a) Aportes no condicionados (*block grants*): Son aquellos de libre asignación por parte del receptor, cuyos objetivos principales son temas de equidad. buscan redistribuir el ingreso de las regiones ricas a las regiones pobres de un país.
- b) Aportes condicionados (*categorical grants*): Son transferencias específicas que el gobierno central debe asignar para el financiamiento de programas que involucran beneficios a otras jurisdicciones¹⁴.

Dentro de los aportes condicionados, también se encuentran los aportes con contrapartida. Estos buscan que los gobiernos locales generen esfuerzo fiscal propio, por un lado, y, por otro, hacer más transparente la rendición de cuentas (*accountability*) presupuestal horizontal y vertical. Este tipo de transferencias pueden generar un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuir al desarrollo institucional y político de los gobiernos locales. El fin de este tipo de transferencias es evitar *la pereza fiscal* en las jurisdicciones.

2.2.3 Efecto de las transferencias

Los efectos de las transferencias se explican desde ambas ópticas: Normativa y positiva. La primera sugiere una centralización de las potestades tributarias, descentralización del gasto y transferencias intergubernamentales para corregir las asimetrías que se generen, mientras que la segunda sugiere descentralización en las potestades tributarias suponiendo que esto promueve mayor responsabilidad fiscal o *accountability*.

Este supuesto se basa en que la decisión individual de obtener bienes y servicios en el mercado implica, simultáneamente, la decisión personal de renunciar a parte del ingreso para financiar la producción de dichos bienes. La ausencia de esta simultaneidad genera falsas expectativas frente a la relación impuesto-precio de los bienes públicos, promueve la necesidad de más recursos para cubrir mayores gastos. De esta forma, cuando las decisiones de gasto público y tributación no recaen sobre el mismo nivel jurisdiccional, los gobiernos buscan estratégicamente la posibilidad de solventar el costo de los bienes y servicios por otros que no sean electores potenciales de su propia jurisdicción, denominado como *ilusión fiscal*¹⁵.

La disminución en el impuesto-precio, percibida localmente, puede ocurrir tanto en el caso de aportes condicionados como no condicionados. La percepción de un menor costo impositivo marginal del gasto

¹⁴ De acuerdo con Trujillo (2008) estos aportes se justifican con el argumento de subsidiar a los individuos cuyas actividades generan externalidades positivas, la autora cita a esto como la teoría Pigouvina, la cual señala que para inducir a un individuo a comprar una cantidad adicional del bien x (el cual genera beneficios externos), el individuo “debería recibir un subsidio unitario igual al valor en el margen de los beneficios externos que crea” de acuerdo con Oates (1997).

¹⁵ De acuerdo con Trujillo (2008), la se ha denominado así a la *ilusión fiscal* puesto que es una figuración falsa que captura al votante mediano y lo induce a decisiones ineficientes.

público local provoca un nivel de gasto superior al óptimo (Winer, 1983 y Piffano, 1998 citado en Trujillo, 2008: 472). A este fenómeno se lo ha denominado *flypaper effect*, el cual se atribuye a la separación entre el lugar de origen de la fuente de ingresos y dónde se ejecuta el gasto.

De acuerdo con Trujillo (2008: 473), muchos análisis conceptuales y empíricos han surgido de la teoría normativa del federalismo fiscal respecto a los efectos adversos o no esperados de las transferencias gubernamentales, especialmente en respuesta al gasto de los gobiernos locales frente a aumentos de las transferencias recibidas. Se ha concluido que incrementos en las transferencias generan un expansión del gasto subnacional mayor que si hubieran incrementos equivalentes en los ingresos propios de la localidad. A este fenómeno se lo denomina el efecto *flypaper*¹⁶, mencionado anteriormente.

El efecto *flypaper* se puede analizar desde varios enfoques. Uno de ellos como consecuencia del comportamiento racional del votante mediano en situaciones de ilusión fiscal; otro enfoque analiza dicho fenómeno como consecuencia del accionar de autoridades políticas y burócratas que persiguen sus propios objetivos a través de la maximización del presupuesto. La explicación del efecto *flypaper* incorpora la relación principal-agente, desarrollada por el neoinstitucionalismo. A continuación se analiza los planteamientos de este enfoque.

2.2.4 El neoinstitucionalismo y la descentralización

El neoinstitucionalismo es una corriente relevante para el campo del desarrollo económico, político y social. De acuerdo con esta corriente, para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un convenio social mediante el cual se definen normas que todos deben obedecer y mecanismos para hacerlas cumplir, esas normas y mecanismos se denominan instituciones. De acuerdo con Trujillo (2008: 476), el neoinstitucionalismo contiene diversos enfoques de los fenómenos institucionales, se puede distinguir al menos seis versiones del nuevo institucionalismo, entre ellas: El normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el sociológico y el internacional.

En el enfoque de elección racional las instituciones se las entiende como reglas, restricciones y delimitan el espacio político donde intervienen actores como burócratas que buscan maximizar su beneficio personal, sin embargo estos se ven limitados al encontrarse dentro del conjunto de reglas de una o más instituciones. Es por ello que se concluye que el accionar institucional no únicamente puede restringir sino que también puede moldear su conducta.

Dentro de la elección racional, uno de los enfoques que ha estudiado la descentralización es el modelo basado en la relación principal-agente. Esta relación se aplica entre los gobiernos territoriales (agentes que cumplen órdenes de un superior) y el gobierno central (principal, organismo superior). Este es un

¹⁶ Arthur Okun lo denominó así para señalar que “el dinero se adhiere donde golpea” (*Money sticks where it hits*), su traducción al español significa el efecto del papel cazamoscas, Trujillo (2008).

enfoque que explora los grados de autonomía que tienen los gobiernos territoriales y las asignaciones presupuestarias como mecanismos redistributivos y generadores de eficiencia.

Este enfoque se establece como medio para controlar burocracias públicas y lograr que las reglas se hagan más visibles para los jugadores, a través de incentivos, esto con el fin de lograr lo propuesto por la institución¹⁷, lo cual constituye un gran argumento a favor de este enfoque.

En este sentido, la clave para el diseño del programa intergubernamental consiste en encontrar o definir un conjunto correcto de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección correcta, de acuerdo con los planes del nivel superior. Surge aquí la premisa: *el gobierno local es el responsable, en última instancia, no ante los contribuyentes y electores, sino ante el gobierno central* (Campbell, 1993 citado por Trujillo, 2008: 479).

Una crítica frente al modelo *principal-agente* es la falta de autonomía de los gobiernos locales, ya que resultan ser simples agencias ejecutoras de las acciones del gobierno central. Adicionalmente este modelo no presenta una descentralización efectiva pues tiende a otorgar responsabilidad sin responsabilización¹⁸.

Los postulados revisados en esta sección, permiten contrastar la realidad de la región con la teoría. Dado que en muchos países de América Latina, el diseño fiscal municipal se caracteriza por la alta concentración de la actividad económica en unos pocos gobiernos locales, la mejor opción es, otorgar a los gobiernos locales mayor autonomía y descentralización del gasto, pero dentro de un marco de reglas fiscales y una estructura tributaria fuertemente centralizada en respuesta a consideraciones de tipo distributivo y equidad, pese a generarse un bajo nivel de autonomía fiscal local lo único que se pretende es evitar las posibles ineficiencias asignativas e inequidades en la distribución.

De acuerdo con Musgrave (1997: 45) la provisión eficiente de bienes y servicios públicos es importante, pero un modelo de descentralización que busca únicamente controlar el gasto público sin consideraciones distributivas y de equidad a nivel regional, es incompleto. Teniendo en cuenta la realidad de América Latina, estos pueden ser fuertes argumentos, para contrarrestar los amplios debates a favor de una mayor autonomía local para la generación de recursos propios.

Entonces de acuerdo con Trujillo (2008: 481), podría resultar más conveniente para la región, una descentralización desde la perspectiva del federalismo fiscal (centralización de las potestades tributarias y necesidad de transferencias desde el gobierno central), considerando que la heterogeneidad en la

¹⁷ De acuerdo con Peters, es importante tener en cuenta que dentro del enfoque principal-agente la eficiencia consiste en la capacidad de una organización política para dar curso en forma de decisión a un conjunto de preferencias expresadas por el público, cuidando de tomar la decisión menos inaceptable posible. Trujillo (2008).

¹⁸ Se entiende por responsabilización a la rendición de cuentas o *accountability*, este concepto fue introducido por Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998).

dinámica económica entre las regiones de un país hace que sus capacidades fiscales¹⁹ sean muy diferentes por lo que el incrementar una competencia tributaria entre ellas generaría fallas en la distribución regional y en el desarrollo. Es por ello que se puede concluir que el modelo *principal-agente* puede ser más adecuado para promover un desarrollo homogéneo y equitativo en la región, pese a las críticas que pudimos apreciar se generan en torno al mismo.

Por otro lado, como se pudo apreciar en los párrafos precedentes, el modelo de *public choice* parece ser poco viable en la región, puesto que se fundamenta en fuertes supuestos: competencia tributaria (lo cual, como se mencionó anteriormente, es improcedente por la heterogeneidad en la economía de los gobiernos locales), perfecta movilidad de las personas y altos niveles de control y participación ciudadana que exijan rendición de cuentas a los gobiernos subnacionales (agentes). Esta última condición es fundamental bajo un modelo de *public choice*, en el cual, el control por parte del principal ya no está en manos del gobierno central sino de la ciudadanía.

Por otro lado, de acuerdo con Finot (2003 citado por Trujillo, 2008: 483), la relación entre mayor autonomía del gasto y participación ciudadana puede resultar de un círculo virtuoso como nocivo:

Los sistemas de descentralización que no vinculan el gasto con los aportes locales tampoco estimulan la participación ciudadana, ya que para inducirla efectivamente se requeriría que a través de dicha participación los ciudadanos pudieran influir efectivamente en sus ingresos disponibles, actuales y futuros y que los beneficios de participar fueran superiores al respectivo costo de oportunidad.

Por otro lado, sin participación la promoción de un mayor gasto autónomo supeditado a la generación de recursos propios resultaría poco exitosa. Entonces, es importante considerar que el esquema de potestades tributarias, los sistemas de transferencias y condiciones con las que se entregan, resultan ser el principal instrumento para generar o no eficiencia, redistribución y orientar la descentralización al fortalecimiento de los gobiernos locales y aún la participación, pero en el marco de una desconcentración de la actividad económica.

Además de ello, resulta imprescindible investigar las capacidades administrativas locales con el fin de alcanzar objetivos de cobertura y calidad de bienes y servicios suministrados.

Como se ha podido apreciar, el trabajo realizado por Trujillo (2008: 453-486) ha sido citado en gran medida durante este capítulo por la excelente síntesis que realiza sobre el marco teórico en torno a la

¹⁹ La capacidad fiscal es la disponibilidad potencial que tiene los gobiernos subnacionales para incrementar sus propios recursos, está en función de la estructura económica de cada jurisdicción y de la disponibilidad de recursos y actividades sujetos a convertirse en base gravable. Por otro lado de acuerdo con Trujillo (2008), el esfuerzo fiscal se refiere al grado en que una jurisdicción hace efectiva la imposición de tributos sobre la base gravable que tiene disponible, de esta forma el esfuerzo fiscal depende entonces de la ofensiva del gobierno local para asegurar que el recaudo real sea igual al potencial, del sistema de exenciones imperante, y de la aplicación de las tarifas permitidas.

descentralización, tributos y transferencias intergubernamentales; señalando una tarea importante para el estudio de la descentralización, la cual consiste en:

Determinar la incidencia en los niveles de cobertura y calidad de los bienes y servicios provistos en conjunción con los montos de transferencias recibidos, teniendo en cuenta cada tipo de municipio.

Esta evaluación debe considerar fundamentalmente el objetivo primordial de la descentralización: *la equidad y distribución* regional en la prestación de bienes y servicios públicos no solamente el aspecto fiscal. El trabajo realizado por dicha autora concluye en que todos los esfuerzos deben estar encaminados a:

Una mayor generación de recursos propios a nivel local, así como también la necesidad de establecer mecanismos de compensación al momento de asignar las transferencias, con el único propósito de promover la equidad en las capacidades fiscales, un mejor desempeño en las finanzas públicas y una redistribución que genere igualdad de oportunidades.

2.3 El Gobierno local: El municipio

En los procesos de descentralización están inmersos varios actores, para motivos de este trabajo uno de los más importantes viene a ser el municipio, la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 2005, en su Capítulo I, sección 1 lo define como: *una sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del estado cuya finalidad es el bien común local y, dentro de este, la atención de las necesidades de la ciudad.*

La palabra municipio proviene del latín *munus* que significa cargas u obligaciones, tareas u oficios y de *capere* que significa hacerse cargo de algo. De la unión de los dos vocablos se deriva el término *municipium* con el cual se definió a las ciudades en las que las ciudadanas y los ciudadanos se hacían cargo de las tareas tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios de esas comunidades²⁰

Analizando el origen del municipio se pueden encontrar dos escuelas de pensamiento: primero, la escuela sociológica o naturalista que concibe al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias de la vida humana, y que nace con las familias, por lo que su creación no se le atribuye al Estado; y segundo, la escuela legalista, para la que el municipio es una entidad territorial creada por la ley y cuyas atribuciones son otorgadas por el Estado.

Se ha concluido que el gobierno local es fundamental para promover el desarrollo de un país por la cercanía que tiene el mismo hacia las necesidades de las comunidades, en este sentido Hayek (1973: 23)

²⁰Moratan German (2007) *Diálogos jurídicos España- México*, Edición III, Universidad Jaume I.

pronuncia su postura frente a las funciones del gobierno en relación con los servicios públicos, es así como insiste sobre la necesidad de confiar estos servicios a la competencia de las administraciones locales más que al gobierno central. El temor fundamental de esta corriente de pensamiento, era que el gobierno central se hiciera demasiado poderoso, temor al que, por otra parte acompañaba la esperanza de que la competencia entre las diversas autoridades locales controlaría eficazmente el desarrollo de tales servicios como la competencia que genera el mercado. De acuerdo con Hayek (1973: 25) no hay duda de que son muchos los “servicios públicos” que aun siendo altamente deseables, no pueden ser prestados por el mecanismo del mercado, ya que en caso de ofrecerse, tienen que redundar en beneficio de todos y no sólo de quienes están dispuestos a pagarlos.

Como se ha podido apreciar en esta y las secciones precedentes el municipio es visto desde varios enfoques teóricos como ente fundamental promotor del desarrollo de un país, por lo que se define como *desarrollo*:

El proceso dinámico que requiere transformaciones sustantivas en la sociedad, debiendo ser transformaciones de carácter cualitativo y cuantitativo y abarcar lo económico, político, socio-cultural y físico-geográfico, tomando como referencia las potencialidades del país.

Mientras que *desarrollo local* se define como:

El cambio cualitativo y mejoras del nivel de vida de la población de un determinado asentamiento urbano o rural; que tiene por fin último la transformación cualitativa gradual de la situación existente de la comunidad respecto de una distribución equitativa de los beneficios en términos de empleo, ingreso, servicios sociales y condiciones de habitabilidad.

Recordando la primera sección del marco teórico desarrollado para esta investigación, las fallas del mercado justifican la intervención del Estado, siendo este el antecedente que permite plantear diversas teorías sobre la descentralización fiscal, conduciendo a pensar que un Estado descentralizado es la mejor alternativa que tiene un país, donde una de sus grandes ventajas, es la cercanía de la ciudadanía así como la geografía de su territorio con sus gobernantes, puesto que estos poseen un mejor conocimiento de las preferencias, necesidades y costos de provisión a nivel local que el gobierno central.

Además, como se pudo apreciar en el análisis de los distintos enfoques teóricos positivos o normativos, se considera que la descentralización y la competencia entre las diferentes entidades territoriales pueden motivar a los administradores locales a la eficiencia y a la rendición de cuentas a sus ciudadanas y ciudadanos, es por ello que la evaluación del desempeño de los gobiernos locales es fundamental para identificar su situación y encaminar la planificación y esfuerzos hacia la eficiencia.

2.4 El desempeño de los gobiernos locales: Definiciones y metodologías para medirlo a través de índices

De acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005: 9):

La evaluación del desempeño está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión sea nacional, regional o local. La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.

En este sentido, es necesario partir de la definición del *desempeño*, palabra que se relaciona con los términos: actuar, trabajar, dedicarse a una actividad específica. De acuerdo a la Real Academia Española, desempeño es: La manera como alguien o algo trabaja, juzgado por su efectividad. Sin embargo para el ámbito de la gestión pública es necesario ampliar este concepto. En este sentido, cabe citar la definición anglosajona de *government performance* que se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos (Wholey y Newcomer, 1989 citado por Bonnefoy y Armijo, 2005: 21). Considerando lo anterior es necesario agregar la parte organizacional a este concepto, tal como lo manifiesta Hernández (2002: 56): *desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos.*

Para contextualizar históricamente el análisis del desempeño en las instituciones públicas, en América Latina, a finales de la década de los noventa, varios países de la región adoptaron una serie de recomendaciones de política económica a partir del Consejo de Washington, que promovieron, entre otras cosas, la disciplina fiscal, la reforma fiscal e impositiva, la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación, las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de los mercados. Sin embargo, la pobreza y desigualdad social persistió, después de esto, en la mayoría de países de Latinoamérica, pese a todas estas reformas, disminuyendo el déficit fiscal (2,2% del PIB en 1990 a 1,1% en 1997²¹). En base a ello, en 1998 la CEPAL propone una serie de recomendaciones con el fin de fortalecer las instituciones estatales, que posteriormente fueron apoyadas por otros organismos como el Banco Mundial. Estos esfuerzos se formalizan durante la Cumbre de las Américas realizada en el mismo año, donde entre otros temas, se reafirmó que la calidad del gasto público es tan importante como el buen balance fiscal, por lo que el buen funcionamiento del Estado retoma la preocupación de los gobiernos en América Latina.

²¹ Citado por Bonnefoy y Armijo (2005) ILPES, Base de datos de estadísticas de las finanzas públicas, <http://www.cepal.cl/ilpes/>

La modernización administrativa del Estado caracterizó por la transformación de un modelo burocrático-tradicional a uno de gestión pública por resultados, que involucra el planteamiento de objetivos claros en base a distintos recursos, así como también, el establecimiento de metas o indicadores de desempeño que puedan medir dichas metas.

Estos indicadores están asociados en algunos casos a los procesos de planeación de objetivos institucionales, al proceso presupuestario, o al establecimiento de convenios por desempeño como instrumentos de control de los directivos. Además también se plantea que la ciudadanía puede medir la calidad, cantidad y oportunidad de bienes y servicios recibidos es decir, puede evaluar los resultados (stakeholders²²). De acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005: 10):

Una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.

A continuación se describen algunas propuestas y recomendaciones de organismos internacionales respecto a la medición de indicadores sobre el desempeño en los distintos niveles de gobierno.

2.4.1 Medición del Desempeño según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL sugiere analizar por qué es necesario evaluar la gestión dentro del accionar de una institución, de acuerdo con Schacter (2002: 16), una de las más importantes justificaciones es la obtención de datos fiables para la rendición de cuentas e información sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos, todo esto como herramienta de planificación de la institución. *La rendición de cuentas está en el corazón del sistema de gobernabilidad política.*

La institucionalización de indicadores de desempeño, es fundamental, de acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005: 18) en un gran número de países, las iniciativas orientadas al desarrollo de sistemas de estos indicadores en las entidades públicas ha estado inserta en un esfuerzo mayor por mejorar el proceso presupuestario. El contar con medidas que den cuenta del uso de los recursos y de los resultados alcanzados, representa un insumo para el proceso presupuestario en su etapa de formulación, ejecución y evaluación.

²² De acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005), el término *stakeholder* da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. El derecho administrativo moderno reconoce a éstos como los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, quiénes pudieren resultar afectados en sus derechos y a los grupos intermedios que la ley reconozca ser titulares de intereses colectivos.

El cálculo o monitoreo de los indicadores de desempeño en América Latina compete a los ministerios de finanzas o de hacienda, así como también en ciertos países corresponde a los ministerios o direcciones de planeación, el siguiente paso es la implementación de los sistemas de indicadores de desempeño en el ámbito público, entre ellos está, el impulso, estímulos e incentivos para la construcción e implementación de indicadores teniendo en cuenta su pertinencia, relevancia e independencia.

Ahora bien, un indicador de desempeño puede definirse como una medida que describe cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, proyecto o la gestión de una institución. En relación a las funciones que debe cumplir un indicador se destacan dos: una *función descriptiva*, que muestra el estado real de una actuación pública o programa; y una *función valorativa*, la cual añade un juicio de valor, basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado.

Teniendo en cuenta la experiencia internacional en la medición del desempeño, podemos citar una definición bastante completa, establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú en el año 2000:

Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

Al concepto de desempeño en el ámbito gubernamental se vincula las nociones de eficacia y eficiencia, sin embargo, recientemente se han incorporado a estas dimensiones los criterios de economía (desempeño presupuestario) y calidad en la prestación de los servicios públicos. La tabla Nº 11 resume definiciones y ejemplos de indicadores concernientes a las dimensiones anteriormente mencionadas.

Como se puede apreciar en la tabla Nº 11 los indicadores dentro de cada dimensión, por sí solos no reflejan el desempeño de una institución, por ejemplo, si se analiza el número de localidades cubiertas por atenciones móviles, este indicador por sí solo no brinda información sobre cómo se están invirtiendo los recursos, o como están contribuyendo a la solución del problema al cual se quiere atacar, por esta razón resulta imprescindible la integración de un conjunto de indicadores que evalúe en su totalidad las dimensiones de desempeño. De acuerdo a Bonnefoy y Armijo (2005: 26), los indicadores de desempeño deberían evaluar los diferentes ámbitos de control o medición del proceso productivo: insumos (*inputs*), productos (*outputs*) y resultado final (*outcomes*).

Tabla Nº 11: Dimensiones de la evaluación, indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad

<i>Variables</i>	<i>Definición</i>	<i>Ejemplos de Indicadores</i>
Eficacia	Los indicadores de eficacia buscan brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales, los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos.	Porcentaje de egresados de programa de reinserción Porcentaje de edificios pertenecientes a la autoridad local accesibles para discapacitados Número de beneficiarios/ universo de beneficiarios
Eficiencia	Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.	Costo unitario de producción o costo promedio Costo de un servicio en relación al número de usuarios Costo por tonelada de basura recogida Costo de la recogida de basura por usuario Costo por kilómetro de carretera construido Costo del departamento de economía por habitante
Economía	Se define como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio.	Capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos Porcentaje de recuperación del costo de los servicios Ingresos por venta de servicios/ Gasto total
Calidad del servicio	La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios y usuarias. Son extensiones de la calidad factores como: oportunidad, accesibilidad, precisión y percepción (continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención).	Oportunidad: Número de intervenciones con retraso/ número de intervenciones totales Accesibilidad: Número de localidades cubiertas por atenciones móviles Precisos: Número de fallas reales/Fallas programadas Percepción: Número de usuarios satisfechos con el trato en la atención/ Total usuarios

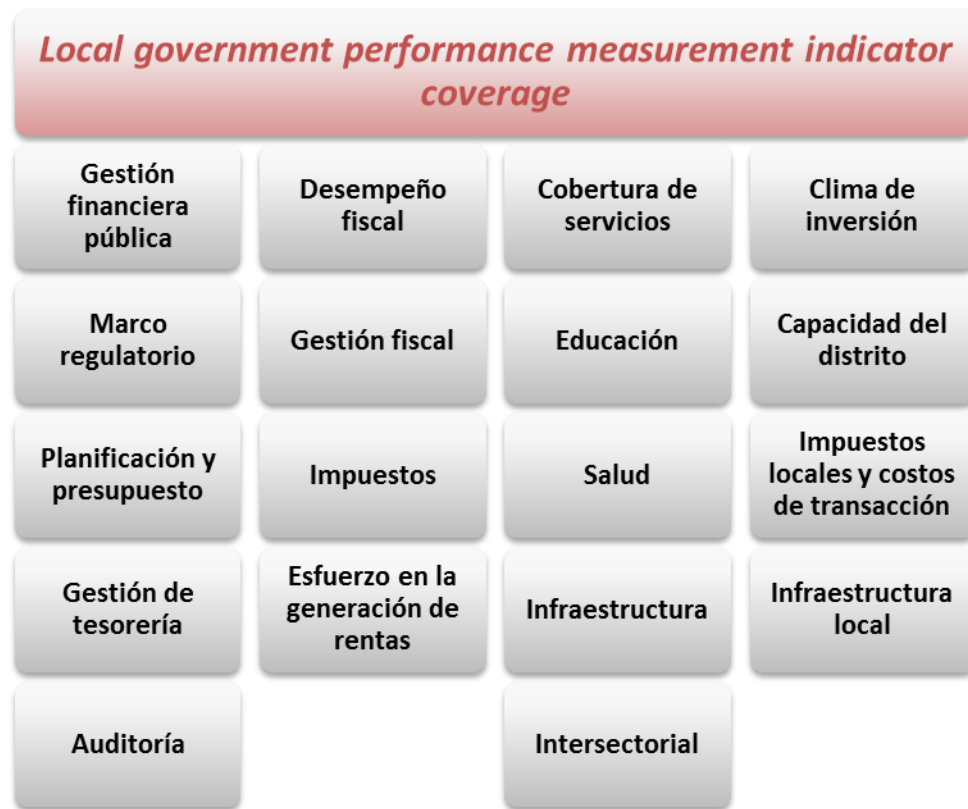
Fuente: CEPAL, Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela (2005)

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

2.4.2 Medición del desempeño según el Banco Mundial

Entre las metodologías investigadas para el desarrollo de la presente investigación, cabe destacar la propuesta realizada por el Banco Mundial, denominada *Methodology of the local government performance measurement (LGPM) framework*, la cual consiste en determinar indicadores dentro de cuatro pilares básicos del desempeño de los gobiernos locales, estos pilares son: Gestión financiera pública, desempeño fiscal, prestación de servicios y clima de inversión. El esquema descrito en la figura Nº 4 muestra los indicadores que componen cada uno de los pilares que explican el desempeño fiscal de los gobiernos locales de acuerdo a esta metodología.

Cuadro Nº 4: Metodología de desempeño municipal del Banco Mundial



Fuente: Banco Mundial, 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

De acuerdo a esta metodología²³ es muy importante considerar que la construcción y las principales características de un índice que mida el desempeño total está determinado por la necesidad de:

- Capturar el concepto elusivo de desempeño
- Encontrar un objetivo y un método viable para valorar a cada indicador individual
- Determinar la puntuación global dentro y fuera de los pilares.

Esta metodología, define al desempeño como una medida de resultados o como una valoración de procesos. El desempeño de los gobiernos locales se refleja tanto en la calidad de los procesos que establecen con el fin de lograr sus metas de desarrollo así como en el éxito de los procesos que vendrían a ser los resultados. La filosofía del *LGPM framework* refleja principalmente dos dimensiones: la primera, donde a los ciudadanos y ciudadanas probablemente les preocupa más que los resultados, las recompensas e incentivos fiscales que deberían ir hacia aquellos gobiernos locales que están haciendo

²³World Bank (2008) *Making decentralization work for development: Methodology of the local government performance measurement (LGPM) framework*, decentralization support facility. Disponible en: www.dsfindonesia.org, (Consulta: 06/06/2011)

todo lo posible para lograr resultados con los recursos disponibles asignados, y la segunda, si aún sus esfuerzos no se reflejan en los resultados.

Esta metodología resulta ser una excelente herramienta para la formulación y diseño de políticas públicas puesto que permite visualizar las buenas prácticas de los gobiernos locales, además de la comparabilidad entre gobiernos que presenten similares características tanto geográficas como socioeconómicas. Otro uso potencial de esta herramienta es facilitar a los inversionistas nacionales, internacionales, agencias de desarrollo y cooperación realizar nuevas inversiones o expandir las relaciones existentes con los gobiernos locales en base a la información que genere estos cálculos.

2.4.3 Índices de desempeño

La construcción de índices para el desempeño en base a indicadores constituye una técnica de medición y evaluación de la gestión pública, como se mencionó en los párrafos precedentes. En el marco de esta investigación, se debe considerar que la cantidad de indicadores para la construcción de un índice es muy amplia, es por esta razón que la elección de los mismos debe responder a lineamientos teóricos, y a la utilidad y beneficios que presenten los mismos. Por esta razón es necesario establecer un marco conceptual de lo que es un indicador y su utilidad, el *sistema de gestión municipal de España* considera las siguientes definiciones²⁴:

- ❖ Un indicador es una síntesis cuantitativa de uno o varios aspectos concretos de una determinada realidad.
- ❖ Un indicador es una medida estadística elegida de resumen, referida a la cantidad o magnitud de un conjunto de parámetros o atributos. Permite ubicar o clasificar las unidades de análisis (personas, organizaciones, etc.) con respecto al concepto o conjunto de variables o atributos que se están analizando.
- ❖ Es una magnitud utilizada para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un proyecto, programa o actividad.

Estas definiciones resaltan tres puntos claves sobre los indicadores y que pueden servir de guía para la selección de los indicadores necesarios para cumplir con los objetivos de la presente investigación, estos son: El factor medible, la elección de los indicadores y el factor de comparabilidad, estos puntos destacan que; primero los indicadores con los que se trabaje sean medibles, segundo existe la posibilidad de elegir diversas opciones para la determinación de un indicador en relación con lo que se quiere medir, pudiendo existir además diversas maneras de medir un mismo hecho o formas diferentes

²⁴ Sistema de gestión municipal de España (2009), *Manual de sistemas de indicadores de gestión integral municipal*, Área de igualdad y desarrollo local, Diputación de Badajoz. Disponible en: <http://www.dip-badajoz.es/ficheros/gestordocumental/dlocal/manual-ind.pdf> (Consulta: 10/05/2011).

de acercarnos a una realidad. Por último los indicadores deben ser capaces de ser comparados y hacer referencia a magnitudes relevantes, a variables, que por encima de todo, se han considerado útiles.

Entonces, un indicador debe ser:

- Relevante (para informar, medir y valorar).
- No ambiguo e inequívoco (no permita interpretaciones contrapuestas).
- Pertinente (adecuado a lo que se pretende medir).
- Objetivo (no influenciado por factores externos).
- Sensible (que capte también los cambios pequeños).
- Accesible (fácil de calcular, de interpretar y de actualizar).
- Factible (el coste de conseguirlo es menor a las ventajas que reporta).

El propósito general de los indicadores fiscales es medir el esfuerzo que realizan los gobiernos para acercar su recaudación al potencial de generación de ingresos fiscales y la posición fiscal, entendida como la brecha entre necesidades y capacidad fiscal (Musgrave y Musgrave, 1980 citado en Ibarra et al 2005: 171). Existen diferentes estudios que han empleado variables relacionadas con el esfuerzo y la capacidad fiscales para determinar la condición fiscal de gobiernos locales (Mercer y Gilbert, 1996; Benson *et al* 1988; Yinger y Ladd, 1989; Badu y Li, 1994 citado en Ibarra *et al* 2005: 171). Otras consideran variables relacionadas con el resultado fiscal (Billings y Crumbley, 1988; Levin, 1988; Brown, 1993; Brown, 1996; Honadle y Lloyd- Jones, 1997; Benson *et al* 1988; Bahl y Duncombe, 1988 citado en Ibarra et al, 2005: 171).

Los indicadores financieros revelan la posición de la hacienda pública estatal en cuanto a: Sus fuentes de financiamiento, la asignación de recursos financieros, el balance entre éstos y el peso relativo que tienen sobre sus ingresos el gasto corriente, el costo financiero y el saldo de la deuda pública. Estos indicadores pueden ser divididos en tres subgrupos:

- Los relacionados con endeudamiento
- Los relacionados con la dependencia de los estados de recursos provenientes de transferencias federales
- Los que muestran la operación de la hacienda pública estatal

Diversos autores han señalado la importancia de los aspectos financieros en la evaluación de los gobiernos locales (Wrasman, 1993; Mercer y Gilbert, 1996 citado en Ibarra et al, 2005: 176) y han propuesto indicadores específicos para evaluar los aspectos financieros relacionados con la capacidad de operación (Hyndman y Anderson, 1995; Raich, 2000; Brown, 1993; Brown, 1996; Brown *et al*, 1994; Duff and Phelps de México, 1999 citado en Ibarra et al, 2005: 176), endeudamiento (Chávez, 1996; Billings y Crumbley, 1988; Hadady, 1991; Wrasman, 1993; Copley *et al*, 1997, citado en Ibarra et al, 2005: 176), dependencia de transferencias federales u otras fuentes de ingreso (Chávez, 1996; Billings y Crumbley, 1988; Raich, 2000; Wrasman, 1993; Brown, 1993; Brown, 1996; Duff and Phelps de México 1999 citado en Ibarra et al, 2005: 176). Otro grupo de indicadores explorados por la literatura se relaciona con la capacidad del gobierno para hacer frente a sus gastos de operación, ya sea de manera absoluta o relativa (Billings y Crumbley, 1988; Raich, 2000; Brown, 1993, 1996; Honadle y Lloyd-Jones 1997; Brown *et al*, 1994 citado en Ibarra *et al*, 2005: 176).

Los indicadores administrativos son útiles para evaluar el desempeño de las funciones que se relacionan con la administración de los recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos del gobierno. Mientras que los criterios de economía, eficiencia y efectividad son útiles para medir el desempeño en el ámbito administrativo de los gobiernos así como en la conducción de programas o proyectos gubernamentales en particular (Mol, 1996; Hyndman y Anderson, 1995; Mandell, 1997 citado en Ibarra et al 2005: 176).

Los indicadores de provisión de servicios generalmente incluyen tres áreas: educación, salud y seguridad. Para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en la provisión de servicios, la literatura relacionada sugiere el uso de medidas que aproximen el grado de necesidad por servicios como: el grado de satisfacción de la población objetivo, la calidad de los bienes y servicios, la cantidad del servicio, la infraestructura física y humana en la provisión de servicios, la cantidad de insumos disponible, el nivel de cobertura y medidas de resultado en cuanto a la población objetivo atendida (Osborne *et al*, 1995; Few y Vogt, 1997; Joyce, 1993; Roth, 1992; Brown *et al*, 1994; Beauchamp, 1991; Reid, 1989; Leite, 1996 citado en Ibarra *et al*, 2005: 176).

2.5 Métodos estadísticos para la construcción de un índice

El análisis factorial es un conjunto de procedimientos que se usan sobre todo para reducir y resumir los datos. Las relaciones entre los conjuntos de muchas variables interrelacionadas se examinan y se representan en términos de algunos factores subyacentes.

En el análisis de varianza, la regresión múltiple y el análisis discriminante se considera una variable como dependiente o de criterio, y a las otras como variables predictivas o independientes. Sin embargo en el análisis factorial no se hace dicha distinción. El análisis factorial es más bien una técnica de interdependencia, en la cual se examina el conjunto completo de relaciones interdependientes.

Matemáticamente, el análisis factorial se asemeja al análisis de regresión múltiple, en el hecho de que cada variable se expresa como una combinación lineal de los factores subyacentes. La covariancia entre las variables se describe en términos de un pequeño número de factores comunes y un factor único para cada variable, dichos factores no se observan abiertamente. El modelo factorial se presenta de la siguiente manera una vez que las variables sean estandarizadas (Malhotra, 2004: 44):

$$X_i = A_{i1}F_1 + A_{i2}F_2 + A_{i3}F_3 + \dots + A_{im}F_m + V_iU_i$$

Donde,

X_i = i-ésima variable estandarizada

A_{ij} = coeficiente estandarizado de regresión múltiple de la variable i en un factor común j

F = factor común

V_i = coeficiente estandarizado de regresión de la variable i en un factor único i

U_i = factor único de la variable i

m = Número de factores comunes

Los factores únicos no se correlacionan entre sí ni con los factores comunes, los factores comunes pueden expresarse como combinaciones lineales de las variables observadas.

$$F_i = W_{i1}X_1 + W_{i2}X_2 + W_{i3}X_3 + \dots + W_{ik}X_k$$

F_i =Estimación del i-ésimo factor

W_i = Peso o coeficiente de la calificación del factor

k =Número de factores comunes

2.6 Métodos de interdependencia

Se pueden clasificar en dos grandes grupos según que el tipo de datos que analicen, sean métricos o no métricos. Si los datos son métricos se pueden utilizar las siguientes técnicas:

2.6.1 Análisis factorial

Se utiliza para analizar interrelaciones entre un número elevado de variables métricas explicando dichas interrelaciones en términos de un número menor de variables denominadas factores (si son inobservables) o componentes principales (si son observables).

Una vez que se determina que el análisis factorial es una técnica adecuada para analizar los datos, debe elegirse un procedimiento adecuado. Los diferentes tipos de análisis factorial se distinguen en el procedimiento que usan para derivar los pesos o los coeficientes de las puntuaciones de los factores. Los dos enfoques básicos son el análisis de los componentes principales y el análisis de los factores comunes. En el *análisis de los componentes principales* se considera la varianza total de los datos. La diagonal de la matriz de correlación consta de unidades, la varianza total se incluye en la matriz factorial. El análisis de componentes principales se recomienda cuando lo que interesa es determinar el número mínimo de factores que explicarán la máxima varianza de los datos para usarlos en análisis multivariados posteriores.

En el análisis de los *factores comunes*, los factores se calculan a partir únicamente de la varianza común. Las contribuciones comunes se introducen en la diagonal de la matriz de correlación. Este procedimiento es adecuado si lo que interesa principalmente es identificar las dimensiones subyacentes y la varianza común. Este análisis se conoce también como *factorización del eje principal*.

Existen otros recursos para calcular los factores comunes, entre los que se encuentran el procedimiento de mínimos cuadrados no ponderados, mínimos cuadrados generalizados, probabilidad máxima, método alfa y factorización de imagen. Estos procedimientos son complejos y no se recomiendan para usuarios inexpertos (Malhotra, 2004: 45).

2.6.2 Análisis de componentes principales

Las técnicas de componentes principales de acuerdo a estudios teóricos fueron desarrolladas inicialmente por Pearson a finales del siglo XIX, para posteriormente ser estudiadas por Hotelling en los años 30 del siglo XX. Sin embargo, se popularizaron desde la aparición de los computadores.

Como se mencionó en el inciso anterior este análisis permite estudiar las relaciones que se presentan entre p variables correlacionadas (que miden información común) transformando el conjunto original de variables en otro conjunto de nuevas variables no correlacionadas entre sí (que no tenga repetición o redundancia en la información) llamado conjunto de componentes principales.

Las nuevas variables son combinaciones lineales de las anteriores y se construyen de acuerdo al orden de importancia en cuanto a la variabilidad total que recogen de la muestra. Idealmente, se buscan $m < p$ variables que sean combinaciones lineales de las p originales y que estén no correlacionadas, recogiendo la mayor parte de la información o variabilidad de los datos.

En caso de que las variables originales estén no correlacionadas de partida, no tiene sentido realizar un análisis de componentes principales. El análisis de componentes principales es una técnica matemática que no requiere la suposición de normalidad multivariante de los datos, aunque si esto último se cumple se puede dar una interpretación más profunda de dichos componentes.

2.6.3 Cálculo de los componentes principales

Se considera una serie de variables (x_1, x_2, \dots, x_p) sobre un grupo de objetos o individuos y se trata de calcular a partir de ellas un nuevo conjunto de variables y_1, y_2, \dots, y_p no correlacionadas entre sí, cuyas varianzas vayan decreciendo progresivamente.

Cada y_j (donde $j = 1, \dots, p$) es una combinación lineal de las x_1, x_2, \dots, x_p originales, es decir:

$$y_j = a_{j1}x_1 + a_{j2}x_2 + \dots + a_{jp}x_p = a'_j x$$

Siendo $a'_j = (a_{1j}, a_{2j}, \dots, a_{pj})$ un vector de constantes, y

$$x = \begin{bmatrix} x_1 \\ \vdots \\ x_p \end{bmatrix}$$

Obviamente, si lo que queremos es maximizar la varianza, como veremos posteriormente, una forma simple podría ser aumentar los coeficientes a_{ij} . Por ello, mantener la ortogonalidad de la transformación requiere de imponer que el módulo del vector $a'_j = (a_{1j}, a_{2j}, \dots, a_{pj})$ sea 1, es decir;

$$a'_j a_j = \sum_{k=1}^p a_{kj}^2 = 1$$

El primer componente se calcula eligiendo a_1 de modo que y_1 tenga la mayor varianza posible, sujeta a la restricción de que $a'_1 a_1 = 1$. El segundo componente principal se calcula obteniendo a_2 de modo que la variable y_2 obtenida, esté no correlacionada con y_1 .

Del mismo modo, se eligen y_1, y_2, \dots, y_p no correlacionados entre sí, de manera que las variables aleatorias obtenidas vayan teniendo cada vez menor varianza.

Capítulo III: Experiencias sobre la elaboración de índices

3.1 Desempeño municipal y descentralización en América Latina

Durante los últimos años, los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe, han consistido en la transferencia de responsabilidad de ejecución del gasto desde los gobiernos nacionales a los subnacionales, ya sean: Estados, departamentos, regiones o municipios. De esta manera en 1985, los gobiernos subnacionales de la región pasaron de ejecutar, en promedio, el 13,1% del gasto público total al 19,3% en 2004 (Daughters y Harper, 2007 citado en Bonet 2009: 3). Sin embargo, en algunos casos como Argentina, Colombia y Brasil, esta participación en la actualidad es superior al 40%²⁵.

La experiencia muestra que esta transferencia de responsabilidades en cuestiones de gasto no ha ido de la mano con una mayor recaudación tributaria local, más bien ha sido financiado con mayores transferencias desde el gobierno central a los gobiernos locales. Así de acuerdo a Bonet (2009: 5), la recaudación tributaria en los gobiernos subnacionales mantuvieron una participación baja en la financiación del gasto local, durante la década de los noventa fue de alrededor del 20%.

De la mano del proceso de descentralización en América Latina, se ha observado un crecimiento significativo en el grado de urbanización, así de acuerdo a estimaciones de las Naciones Unidas en 1950 el 41,4% de la población residía en las ciudades, para el año 2008 este porcentaje se incrementó a 77,5%. A medida a que la descentralización traslada responsabilidades en la provisión de servicios públicos a los gobiernos locales, la mayor urbanización de las ciudades se impone como un reto a las administraciones.

La organización “ciudades y gobiernos locales” (CGLU), estima que los costos de mantenimiento y desarrollo de las inversiones urbanas en países en desarrollo en los próximos 25 años ascenderán a 200 mil millones de dólares al año (CGLU, 2007 citado en Bonet, 2009: 2). Si se considera que la población urbana de América Latina y el Caribe representa el 14% de la población urbana en esos países, se estaría hablando de que las necesidades de financiamiento ascienden a unos 28 mil millones de dólares por año, aproximadamente entre el 1,2% y 1,5% del PIB regional.

La región presenta además, grandes asimetrías en cuanto a capacidades de los gobiernos subnacionales y escasez de recursos locales que no permite atender las nuevas demandas, esto crea una serie de riesgos para la gestión financiera y la política fiscal de los países.

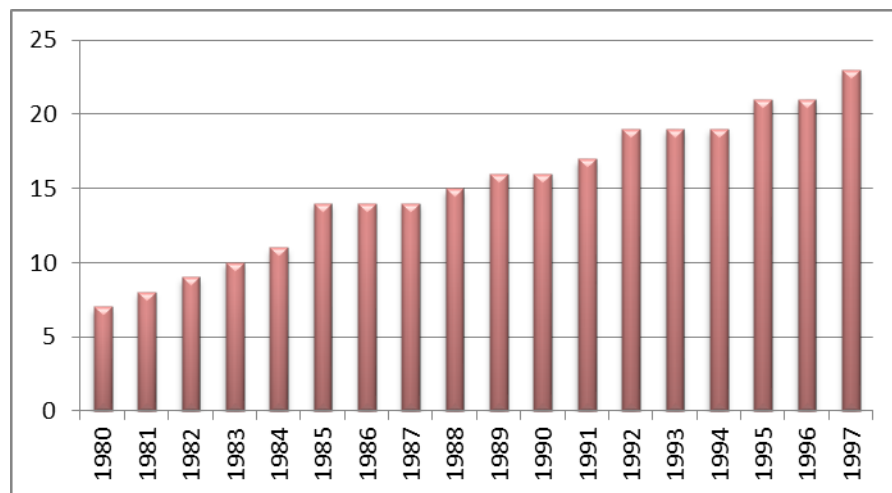
De acuerdo con Bonet (2009: 3), la gestión tributaria local en América Latina y el Caribe es una pieza clave para conseguir eficiencia en el uso de los recursos, garantizar y mejorar los niveles de bienestar de

²⁵ Bonet, Jaime (2009), *¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?*, notas técnicas No IDB-TN100, División de gestión fiscal y municipal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: [http:// www.iadb.org](http://www.iadb.org)

sus habitantes, sin embargo se debe considerar la homogeneidad de los distintos gobiernos locales por cada país de la región.

Desde comienzos de la década de los ochenta, los países de América Latina y el Caribe iniciaron sus procesos de descentralización. De acuerdo a Daughters y Harper (2007 citado en Bonet, 2009: 3) solo siete países de la región tenían elección popular de gobiernos locales a inicios de los ochenta, para finales de los noventa, más de 20 países latinoamericanos tenían elección directa o indirecta de alcaldes. El gráfico Nº 1 nos da muestra de esta evolución.

Gráfico Nº 1: Evolución del número de países con elección de alcaldes en América Latina y el Caribe



Fuente: Bonet, 2009.

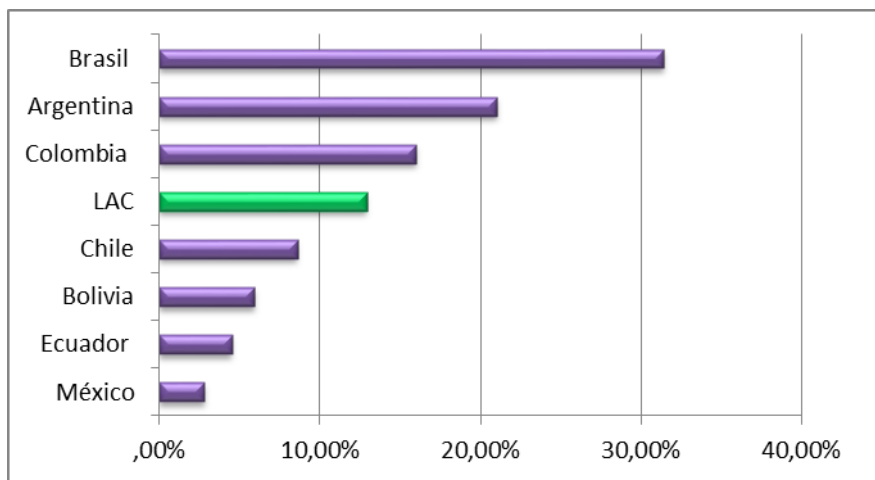
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Otro aspecto que ha experimentado una importante descentralización es *el gasto público*, donde Daughters y Harper (2007 citado en Bonet 2009: 5) encontraron en 17 países de América Latina y el Caribe, que la proporción del gasto local como porcentaje del total nacional para 1985 fue de 13,1%, había aumentado para el 2004 al 19,3%. Sin embargo, es importante destacar que existen muchas disparidades, en países como Argentina, Colombia y Brasil este indicador supera el 40%, mientras que en otros como Panamá, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y El Salvador están por debajo del 5%. Por otro lado el promedio regional, 19,3%, es inferior al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de 29,1%, aunque de cuatro países de la región, los tres mencionados inicialmente y México, tienen una ejecución del gasto subnacional mayor que el promedio de la OCDE.

Otro eje importante del desempeño municipal en la región corresponde a la *descentralización de ingresos tributarios o recaudo*, los cuales contrarios a los avances en el gasto, siguen concentrados. Así de acuerdo a Wiesner (2008 citado en Bonet, 2009:4), en el análisis de siete países de la región, se concluye que solamente el 12,9% de los ingresos tributarios fueron recolectados por los gobiernos

locales en 2002, pese a que este indicador se ha mantenido estable en los últimos años, existen asimetrías entre los distintos países, el gráfico Nº 2 muestra estas diferencias.

Gráfico Nº 2: Participación del ingreso tributario subnacional en el total nacional (2002)



Fuente: Bonet, 2009

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Daughters y Haper (2007 citado en Bonet, 2009: 5) muestran que los mayores niveles de descentralización fiscal se encuentran en Brasil, Argentina y Colombia. Con un nivel medio de descentralización están México, Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador, cuyos gobiernos subnacionales, en promedio, pasaron de ejecutar el 17,5% del gasto en 1996 a 31,8% en 2004. Existe un tercer grupo con un bajo grado de descentralización integrado por Uruguay, Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La ejecución subnacional del gasto puede variar desde 13% en Uruguay y Chile hasta entre 1% y 3% en Panamá y Costa Rica. De acuerdo a lo anterior, se concluye que los países federales tienden a mostrar un mayor nivel de descentralización. Sin embargo, dentro de los tres con mayor grado sorprende la presencia de Colombia, un país con régimen unitario.

Sin embargo, el indicador de gasto sectorial no necesariamente refleja la autonomía y discreción que las autoridades locales asumen en el manejo del sector. Se puede tener un mayor gasto pero no necesariamente una real responsabilidad en la toma de decisiones y formulaciones de política de un sector, Daughters y Harper (2007 citado en Bonet 2009:7) estimaron el índice de descentralización de actividades (IDA) en un intento por medir el aumento real en responsabilidades en los gobiernos subnacionales. El IDA mide el grado de autonomía subnacional en una escala que va de 0 a 1, partiendo de nula autonomía a plena.

En cuanto a los ingresos tributarios, se ha observado que tradicionalmente las bases tributarias locales son débiles. Los impuestos más dinámicos, como el de renta y de ventas, son manejados por el nivel central, en gran parte por las ventajas que presenta el recaudo centralizado, además como pudimos apreciar en el Capítulo II, la teoría sugiere que la función de *distribución* corresponde al gobierno

central, esta consiste en manejar del presupuesto general de la nación, dentro del cual se encuentran los ingresos con el fin de unificarlos y distribuirlos. Los gastos locales en la mayoría de los casos terminan siendo financiados mediante transferencias ya que los gobiernos centrales recaudan un gran porcentaje de los tributos del país.

Además existen diferencias en la importancia de las transferencias entre países con distintos grados de desarrollo, de acuerdo con Shah y Shah (2006 citado en Bonet, 2009: 8), mientras las transferencias representan aproximadamente el 60% de los ingresos de los gobiernos locales en los países en desarrollo, son solamente el 34% en los países miembros de la OCDE.

Este comportamiento se replica en América Latina donde gran parte de los gastos se financian con transferencias, un ejemplo en contra de ello es la tributación local que ha creado Brasil, a través de un IVA subnacional, recaudado por los estados y compartido con las municipalidades, Wiesner (2008 (citado en Bonet, 2009: 8) muestra que los gobiernos locales brasileños recaudan el 32% de los impuestos del país en 2004, la participación más alta en la región. Argentina y Colombia muestran también altos niveles de descentralización, que se pueden apreciar en la importancia relativa que tienen los gobiernos locales en la recaudación nacional.

Entre los tributos que son frecuentemente asignados a los gobiernos locales en América Latina y el Caribe podemos mencionar: los impuestos a la propiedad, a los vehículos y a la industria y comercio. Daughters y Harper, (2007 citado en Bonet, 2009: 9), encuentran que las funciones tributarias subnacionales están más relacionadas con la administración del recaudo que con un diseño de política que permita fijar tasas o definir bases.

Experiencias de distintos países de América Latina y el Caribe, permiten apreciar que los procesos de descentralización tienen grandes asimetrías en aspectos como:

- Diferencias entre el grado de profundización de la política entre los países.
- La descentralización se ha centrado en el gasto más que en los ingresos.
- Pese a que los gobiernos locales ejecutan más recursos. continúan financiándose con transferencias provenientes del gobierno central.

Las bases tributarias subnacionales siguen siendo muy débiles y el gobierno nacional mantiene el control del manejo de impuestos más dinámicos, y aún en estos casos la recaudación tributaria subnacional está por debajo de su potencial y en algunos casos, como el impuesto a la propiedad, se podría incrementar con una mayor efectividad en el recaudo y con la actualización periódica de los catastros. Por último, se debe destacar la asimetría que existe entre la descentralización legal y la real, que también caracteriza a la región.

3.2 Índices de desempeño local: Experiencias internacionales

Como se ha podido apreciar a lo largo de esta disertación, evaluar la gestión territorial contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas locales y el grado de autonomía, principalmente en cuanto a lo que se refiere a la generación de rentas propias suficientes para cubrir además de los gastos corrientes y otros pasivos como la inversión social. Un buen instrumento de evaluación de la gestión territorial, como pudimos ver en los capítulos anteriores, son los indicadores de gestión y desempeño, por lo que un índice de desempeño municipal puede resultar muy útil para dar cuenta de la situación de los gobiernos locales asignando un valor cuantitativo que permita la comparabilidad entre los mismos.

En los países de América Latina y el Caribe se ha podido apreciar la utilización de estos índices como instrumentos de política, toma de decisiones, y rendición de cuentas especialmente en el ámbito local. En este apartado se describirán algunas experiencias sobre índices calculados en países de la región, entre ellos; Colombia, Perú y México.

3.2.1 Índice global de desempeño, caso México

El índice de desempeño municipal utilizado en México, fue desarrollado gracias a una investigación realizada por Ibarra Salazar *et al* (2001: 169) en el libro *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*, también es denominado índice global de desempeño (IGD), el cual evalúa de manera no subjetiva y relativa el desempeño de los gobiernos estatales en dicho país.

El IGD fue construido en base a indicadores propuestos en la literatura relacionada y la disponibilidad de información para todos los estados mexicanos. Los indicadores fueron clasificados en cuatro áreas: fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicios. A su vez, el área fiscal, se dividió en tres grupos de indicadores: capacidad fiscal, esfuerzo fiscal y resultado fiscal. El área financiera se dividió en indicadores relacionados con endeudamiento, dependencia financiera y la capacidad de operación de los gobiernos estatales. Por último, el área de provisión de servicios se dividió en indicadores de infraestructura material y humana, y en cobertura de servicios, el año de análisis fue 1997. La tabla No 12 muestra las variables utilizadas en el IGD.

Tabla No 12: Indicadores para la construcción del IGD para México

AREA	Indicador
Área fiscal	
Resultado fiscal	01.PIB estatal per cápita
	02.Recaudación de impuestos estatales per cápita/promedio estatal de impuestos estatales per cápita

	04. Recaudación de ISAN por automóvil vendido en el estado/ recaudación de ISAN por automóvil vendido promedio de los estados.
	08.Tasa de impuesto sobre hospedaje/tasa promedio de los estados
	09.Si el estado ejerce la potestad de impuesto estatal sobre tenencia de vehículos
	10.Ingresos efectivos ordinarios per cápita
	11.Ingresos estatales per cápita
	12.Ingreso estatal/ingreso estatal disponible
	13.Resultado fiscal (ingresos efectivos ordinarios-egresos efectivos ordinarios)
	14.Resultado fiscal/ingresos efectivos ordinarios
Esfuerzo fiscal	Ingresos por impuestos/PIB estatal
	06.Ingresos por incentivos económicos/ participaciones federales
	07.Tasa de impuesto sobre nómina/tasa promedio de los estados
	08.Tasa de impuesto sobre hospedaje/tasa promedio de los estados
	09.Si el estado ejerce la potestad de impuesto estatal sobre tenencia de vehículos
Resultado fiscal	10.Ingresos efectivos ordinarios per cápita
	11.Ingresos estatales per cápita
	12.Ingreso estatal/ingreso estatal disponible
	13.Resultado fiscal (ingresos efectivos ordinarios-egresos efectivos ordinarios)
	14.Resultado fiscal/ingresos efectivos ordinarios
Área financiera	
Endeudamiento	15.Monto de intereses de deuda directa más gasto en servicios personales/ingreso estatal disponible
	16.Intereses de la deuda directa/ingreso neto estatal discrecional
	17.Saldo de deuda total/ingreso estatal disponible
	18.Deuda pública directa/ingresos efectivos ordinarios
	19.Deuda pública directa/participaciones federales
Dependencia capacidad de operación	20.Participaciones federales/ingresos efectivos ordinarios
	21.Participaciones netas estatales/ingreso estatal
	22.Ingresos ajenos/ingresos totales
	23.Ingresos estatales/gasto administrativo
	24.Gasto corriente/participaciones netas estatales
	25.Balance financiero/ingresos totales
	26.Egresos efectivos ordinarios/egresos totales
	27.Gastos administrativos más transferencias netas/ingreso neto estatal
	28.Ingreso de operación/egresos de operación
	29.Ingresos efectivos ordinarios/ingresos totales
	30.Gasto de inversión/ingreso estatal disponible
Área administrativa	
	31.Gastos administrativos per cápita

	32.Gastos administrativos/gastos totales
	33.Servicios personales/ingreso estatal disponible
	34.Gestión administrativa
	35.Gestión regulatoria
Área de provisión de servicios	
Infraestructura	36.Personal ocupado en las instituciones públicas del sector salud por cada mil habitantes
	37.Número de unidades médicas por cada diez mil habitantes
	38.Personal docente del sector educativo por cada cien estudiantes inscritos
	39.Número de escuelas por cada mil estudiantes inscritos
	40.Número de bibliotecas públicas por cada cien mil habitantes
	41.Número de agencias del ministerio público por cada cien mil habitantes
Cobertura	42.Número de consultas por habitante
	43.Número de derechohabientes de las instituciones de salud pública/población total del estado
	44.Número de niños entre seis y catorce años que asisten a la escuela/población total de seis a catorce años
	45.Número de analfabetas/número de habitantes del estado
	46.Promedio de grados aprobados por la población de quince años y más
	47.Número de delitos por cada mil habitantes
	48.Número de internos entre la capacidad de las cárceles del estado

Fuente: Ibarra, Sandoval y Sotres
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Ibarra Salazar *et al* (2001: 177) calculan el IGD, mediante una suma ponderada de los índices de desempeño en las cuatro áreas contempladas: fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicios, como se expresa a continuación:

$$IGD_j = \alpha_1 IDF_j + \alpha_2 IDFI_j + \alpha_3 IDA_j + \alpha_4 IDS_j$$

Donde;

IGD_j= índice global de desempeño del estado *j*.

IDF_j= índice de desempeño fiscal del estado *j*.

IDFI_j= índice de desempeño financiero del estado *j*.

IDA_j= índice de desempeño administrativo del estado *j*. e

IDS_j= índice de desempeño en la provisión de servicios del estado *j*

Por otro lado, la ecuación muestra los parámetros α_1 , α_2 , α_3 y α_4 , tales que $\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 + \alpha_4 = 1$, representan el peso de cada uno de los índices de área en el IGD. Estos ponderadores se obtuvieron

aplicando la técnica estadística de componentes principales a los índices: fiscal, financiero, administrativo y de provisión de servicios. El Índice se construye en base a los promedios ponderados de cada área mencionada, por ejemplo el IDF (índice de desempeño fiscal) se obtuvo como un promedio ponderado del índice de capacidad fiscal, del índice de esfuerzo fiscal y del índice de resultado fiscal, de igual manera los siguientes.

Ibarra Salazar *et al* (2001: 178), con el fin de agregar los indicadores, se estandarizan aquellos que componen cada grupo para reconocer explícitamente el carácter relativo de la jerarquización que realizan en su estudio. Este índice utiliza una muestra de 31 observaciones, que corresponden al número de estados mexicanos, para aplicar la técnica de componentes principales. Los autores excluyen el Distrito Federal de la muestra empleada en el análisis, porque consideran, al igual que la OCDE (1998), citado en Salazar *et al* (2005: 178), que merece un tratamiento por separado.

3.2.2 Índice de desempeño: Colombia

La construcción y medición del índice de desempeño fiscal de Colombia responde exigencias de carácter legal que en materia de seguimiento y evaluación fueron establecidas en las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, con el fin de permitir a los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal tomar decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en un conocimiento profundo de los resultados y la problemática de la gestión local.

La legislación colombiana ha previsto que se dé cumplimiento a esta norma general de transparencia y gobernabilidad. Para ello, el artículo 79 de la Ley 617 de 2000 establece que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicará en medios de amplia circulación nacional los resultados de la gestión de los municipios y departamentos del país, con base en la metodología que se adopte para tal efecto. Así mismo, la Ley 715 de 2001 prevé que deberá hacerse evaluación de los recursos del sistema general de participaciones (SGP).

La construcción y el uso de este índice, presenta muchas bondades, la mayor de ellas es la posibilidad de difundir los resultados obtenidos, en un lenguaje sencillo y pedagógico a las comunidades y demás actores de la vida local y regional para facilitar la transparencia, el control social y el proceso de rendición de cuentas y la participación de la comunidad informada en la gestión de su municipio. De acuerdo con la DNP la transparencia que le puede brindar a estos procesos el socializar información objetiva, homogénea e integral sobre los resultados de la gestión, para una entidad específica y de esta en relación a los demás municipios y departamentos del país, es de enorme significado para fortalecer la descentralización y la democracia participativa.

Los resultados de la aplicación de la metodología de desempeño municipal en Colombia representan un importante insumo para evaluar las políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional y sectorial, en especial, para analizar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos de la política de descentralización. La metodología tiene los siguientes objetivos específicos:

- Avanzar en el conocimiento de la problemática local.
- Retroalimentar la gestión de las entidades territoriales para el mejoramiento continuo.
- Focalizar las acciones de asistencia técnica y de apoyo a la gestión municipal y departamental.
- Hacer seguimiento al gasto municipal y departamental y a los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Generar cultura de la evaluación y el seguimiento.
- Difundir ampliamente los resultados de la evaluación a las comunidades y demás instancias interesadas para facilitar el control social.
- Fortalecer el control de los recursos públicos, garantizando su transparencia y eficiencia.
- Mejorar significativamente los sistemas de información para la planeación y la evaluación de la Gestión local.
- Servir de insumo para la evaluación nacional de políticas públicas, sectoriales, del proceso de descentralización y del fortalecimiento institucional.

Los resultados que presenta el índice de desempeño fiscal de Colombia buscan evaluar a los gobiernos locales no con el único afán de señalar cual tiene peor o mejor desempeño, si no con el fin de contar con un instrumento técnico que sea utilizado para el progreso de las administraciones. Esta metodología ofrece elementos que contribuyan al diseño de políticas públicas, focalización de programas y acciones de asistencia y capacitación que permita mejorar la gestión territorial y a brindar insumos para evaluar la política de descentralización. En base a los resultados que arroje el índice se puede destacar y socializar las buenas prácticas de los municipios con mejores resultados y quienes tengan bajos niveles de desempeño puedan solicitar cooperación. La metodología permite por otro lado también hacer un análisis sobre las causas endógenas y exógenas que explican el desempeño de las administraciones municipales.

Cabe indicar que este índice no mide la percepción de la gente sobre el desempeño de las administraciones locales, con encuestas u otros instrumentos.

En términos de medición, se ha integrado los siguientes factores para la evaluación del desempeño municipal: eficiencia, eficacia, requisitos legales, gestión y entorno. A continuación se describirá cada factor:

Eficacia: Mide el desempeño de la entidad en el sentido de cumplir con las metas propuestas en los planes de desarrollo. Es el grado de consecución de los objetivos y las metas, entre mayor sea el grado de cumplimiento en las metas trazadas, mayor será el nivel de eficacia obtenido.

Eficiencia: Como vimos anteriormente la eficacia es un concepto que mide el desempeño únicamente desde el punto de vista de la obtención de los resultados sin considerar la combinación de los recursos o insumos empleados por las unidades de decisión. En este sentido la eficacia no es suficiente para explicar el desempeño de un departamento, municipio u otra entidad. Así, por ejemplo, dos o más

unidades de decisión consiguen igual nivel de cumplimiento de los objetivos planteados, pero utilizando cada uno cantidades muy distintas de recursos, lo que desde el punto de vista económico, marca una gran diferencia en el desempeño, porque se introduce el problema de los costos de oportunidad. Al no tener en cuenta criterios de eficiencia, se estaría dejando de lado el costo de oportunidad de los recursos, algo que no se puede ignorar por escases de los mismos y las restricciones fiscales definidas en la sociedad.

Se debe incluir a la eficiencia como medida de desempeño de la gestión pública puesto que hoy el sector público es productor de bienes y servicios en mercados que funcionan parcialmente o no funcionan (como en educación o salud); por lo tanto no existe un sistema automático de incentivos por precios o por competencia para mejorar la asignación de recursos, además el costo de oportunidad es significativamente alto por la escasez de recursos (DNP, 2005:20).

Requisitos Legales: Incluye todo el marco legal que faculta la construcción del índice, con el inicio de la descentralización en Colombia en los años ochenta, que impulso algunas reformas fundamentales para dar un papel más protagónico a las entidades territoriales frente a la gestión del Estado. De acuerdo a la ley 715 de 2001 se precisó un régimen de competencias y recursos, donde se estableció realizar un seguimiento al uso de esos recursos.

Gestión: El análisis de gestión permite determinar la capacidad administrativa; el desempeño financiero de la entidad territorial para dar soporte a sus competencias, a la ejecución de los programas y proyectos del plan de desarrollo y a los demás planes estratégicos sectoriales, y la gestión sectorial. Asimismo, determina la capacidad de generar rentas propias, la magnitud de la deuda, la capacidad de generar recursos propios excedentes (ahorro), la importancia de las transferencias de la nación en las fuentes de financiamiento totales y la magnitud relativa del gasto en inversión. Estos indicadores se conjugaron en uno solo que refleja en una única medida los resultados del desempeño fiscal y permite ordenar las entidades territoriales de mayor a menor desempeño.

Entorno: Busca determinar qué factores de índole político, de orden público o socio demográficos tienen mayor incidencia en los resultados obtenidos en las evaluaciones de eficacia y eficiencia. Para comprender la incidencia del entorno sobre el desempeño municipal y departamental, es necesario correlacionar los indicadores obtenidos en las evaluaciones de eficacia y de eficiencia con un conjunto de indicadores que reflejan los distintos componentes del entorno, como: aspectos geográficos y poblacionales, los niveles de pobreza y de desarrollo humano.

Ahora, una vez que se han analizado los factores, se describirá la metodología utilizada para la construcción del índice de desempeño fiscal. En primer lugar, se determina una medida del sector que sintetice el grupo de variables que lo conforman, a partir del análisis de componentes principales. Formalmente para el sector y sus k variables, el indicador del sector será:

$$I_i = f(\alpha_1 X_1 + \alpha_2 + \dots + \alpha_k X_k)$$

Una vez obtenido el índice global de desempeño fiscal, es posible usar técnicas multivariadas para el análisis de las relaciones de causalidad e interdependencia entre las variables del estudio.

Para la construcción del índice es necesario, una vez que se han definido las variables, estas deben estandarizarse²⁶ para evitar los sesgos presentados por las diferencias en las unidades de medida. Además, se cambia la escala del índice, desde 0 a 100 puntos, con el fin de facilitar la comprensión, aplicación e interpretación, esto no cambia el ordenamiento de los valores, así los municipios que tengan valores cercanos a 100 tendrán un mayor desempeño contrariamente a los que tengan valores cercanos a 0. La calificación es la siguiente (DNP, 2008: 21):

$$C_i = \alpha_1 * X_1 + \alpha_2 * X_2 + \alpha_3 * X_3 + \alpha_4 * X_4 + \alpha_5 * X_5 + \alpha_6 * X_6$$

Donde,

C_i = Calificación del municipio i

$i = 1, 2, \dots, n$ municipios, en el caso de Colombia 1098 municipios.

$\alpha_i = 1, 2, \dots, 6$ ponderadores estimados de cada uno de los indicadores calculados

$X_i = 1, 2, \dots, 6$ número de indicadores incluidos en la evaluación.

Una vez realizado el cálculo de indicadores, se los agrega en un indicador sintético mediante la técnica de componentes principales, y el establecimiento de un escalafón o *ranking* de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año, un índice cuyo valor sea cercano a 100 refleja que la entidad territorial consiguió los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP
- Altos niveles de inversión
- Adecuada capacidad de respaldo de su deuda
- Generación de ahorro corriente. necesario para garantizar su solvencia financiera.

Finalmente, la tabla Nº 13 detalla los indicadores que componen el índice para Colombia.

Tabla Nº 13: Indicadores utilizados en el índice de desempeño fiscal de Colombia

²⁶La estandarización se efectúa restando de la variable su media y dividiendo esta diferencia por su desviación estándar simple, es decir, $y^* = \frac{y - \bar{y}}{\sigma}$ donde y^* es la variable estandarizada, y es el nivel de la variable, \bar{y} es la media simple y σ es la desviación estándar simple.

Indicadores	Cálculo	Significado
Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento	$(\text{Gastos de funcionamiento/ingresos corrientes de libre destinación}) \times 100$	Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación de acuerdo con los límites de gasto señalados en la ley 617 de 2000
Magnitud de la deuda	$(\text{Saldo de la deuda total/ingresos totales}) \times 100$	Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.
Dependencia de las transferencias de la nación	$(\text{Transferencias del SGP recibidas/ingresos totales}) \times 100$	Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, se excluyen las regalías y la cofinanciación.
Generación de recursos propios	$(\text{Ing. tributarios/ingresos totales}) \times 100$	Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con recursos propios.
Magnitud de la inversión	$(\text{Inversión total/gastos totales}) \times 100$	Cuantifica la magnitud de inversión que ejecuta la entidad territorial con relación al gasto total
Capacidad de ahorro	$(\text{Ahorro corriente/ingresos corriente}) \times 100$	Mide el balance de los ingresos corrientes y de los gastos corrientes, es un indicador de solvencia financiera. Determina el grado de excedentes generados para financiar inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de interés de la deuda y las erogaciones de la reestructuración del funcionamiento, pasivos y créditos.

Fuente: DNP

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Los resultados que arroja año a año el índice de Colombia han contribuido a la promulgación de cambios estructurales, que se expresaron principalmente en el acto legislativo 01 de 2001 y en la ley 715 de 2001. A su vez, motivaron la importancia de exigir cuentas a los alcaldes y gobernadores sobre su gestión y la necesidad de producir información relevante para conocer la gestión pública de los alcaldes y gobernadores, además de una estrategia de monitoreo y evaluación, que ayuda a explicar los resultados del proceso de descentralización, desde la gestión pública territorial y desde las acciones del gobierno de dicho país.

3.2.3 Medición del desempeño fiscal: Perú

Es importante partir de que en Perú, no se ha calculado un índice como tal para evaluar el desempeño municipal, sin embargo para analizar este tema, se han propuesto un conjunto de variables e indicadores.

De acuerdo a la información que presenta el Banco Central de Reserva del Perú (BCRPE), los buenos desempeños de las finanzas públicas han estado asociados con el incremento de los ingresos corrientes (en gran parte por la recaudación tributaria). En Perú, existen tres niveles de gobierno el central, regional y local. De acuerdo con Alvarado (2008: 11), una parte considerable del buen desempeño fiscal se debe al incremento de los ingresos en el nivel central, por mencionar un ejemplo, la presión tributaria aumentó del 12,1% al 15,4% del PIB, entre los años 2000 y 2007, mientras que los ingresos propios de los gobiernos locales permanecieron casi estables en dicho periodo.

Dentro del análisis de desempeño fiscal del mencionado estudio, se agrupa el número de municipalidades teniendo en cuenta dos variables principalmente:

- Tamaño basado en población, y
- Grado de urbanidad medido por el porcentaje de población urbana.

La tabla Nº 14 muestra los indicadores de desempeño calculados en Perú, de acuerdo con Alvarado (2008: 68)

Tabla Nº 14: Indicadores de desempeño fiscal- financiero, Perú

Indicadores
Impuestos (per cápita)
Transferencias (per cápita)
Inversiones (per cápita)
Resultado primario (ingresos corrientes y de capital - gastos no financieros)
Resultado económico (resultado primario- pago de intereses)
Servicio deuda / Ingreso Corriente
Resultado primario / Ingresos totales

Fuente: Alvarado (2008)

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Entre los principales resultados que arroja el análisis se puede destacar que: Al medir el desempeño de las municipalidades basándose en la capacidad de recaudación, este indicador se relaciona positivamente con el grado de urbanidad y el tamaño de las municipalidades. Además se llega a determinar un tamaño óptimo de municipalidad, el cual puede variar entre 50.000 y 150.000 habitantes, teniendo en cuenta mayores impuestos per cápita, menor dependencia de transferencias y reducido stock de deuda en relación a los ingresos. Por otro lado, al analizar las transferencias del gobierno con

recursos ordinarios y sin ellos, se determina que el tamaño pequeño de un municipio explica la dependencia de transferencias en términos per cápita en mayor medida que el grado de urbanidad.

Con respecto al stock de deuda, es mayor en las municipalidades grandes y urbanas, esto debido a su menor dependencia de transferencias y relativa limitación de lograr mayor presión tributaria.

Algo que resulta bastante interesante, es el análisis de las inversiones per cápita, las cuales resultan ser mayores en las municipalidades pequeñas, el indicador de capacidad de inversión (inversión/gasto total) conlleva a pensar en la necesidad de mayor cantidad de recursos para abastecer de infraestructura en las municipalidades grandes. De igual forma se sugiere un análisis más profundo del gasto corriente.

Por último, el indicador de ahorro (ingresos totales-gastos totales/ingresos totales) se ve determinado en mayor medida por el tamaño de la municipalidad, comparándolo con el grado de urbanidad, esto con excepción de las municipalidades grandes.

El análisis de los gobiernos provinciales (municipalidades provinciales en Perú) muestra menor variabilidad en el desempeño del grupo de municipalidades. El desempeño en la recaudación (ingresos y capacidad de autofinanciamiento) se explica en primer lugar por el grado de urbanidad, seguido del tamaño. Si un gobierno provincial, tiene menor dependencia de las transferencias este resultado se explica tanto por la urbanidad como por el tamaño. En el análisis de desempeño municipal en Perú, se puede observar finalmente, que a mayor stock de deuda mayor es el grado de urbanidad, independientemente del tamaño de la provincia.

En conclusión, este capítulo ha profundizado la información respecto a la utilización y aplicación de metodologías probadas en otros países para la construcción de índices de desempeño municipal, al tiempo de que se destaca las “bondades” que ofrece cada una de ellas.

En primera instancia se destaca el IGD de México, el cual es un índice bastante completo que incluye las áreas: fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicios. Cada una está compuesta por indicadores que describen la situación económica, financiera, administrativa y social de los gobiernos locales de este país, gracias a la disponibilidad de información para los 31 estados mexicanos. La metodología utilizada responde a la construcción de índices parciales correspondientes a las temáticas mencionadas, para construir el índice global utilizando el análisis de componentes principales.

El índice de desempeño fiscal de Colombia, por su parte, responde a exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación fueron establecidas en las leyes del país, esto con el fin de permitir a los niveles de gobierno tomar decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en un conocimiento profundo de los resultados y la problemática de la gestión local. Este índice se construye en base a seis indicadores de gestión financiera, específicamente, pese a que posteriormente se realiza análisis de correlaciones con indicadores sociales y de entorno. Su agregación en un indicador sintético se realiza también mediante la técnica de componentes principales, para posteriormente construir un escalafón o *ranking* de desempeño a partir de este índice agregado.

Finalmente, el presente capítulo se cierra con la experiencia de Perú respecto a sus indicadores de desempeño municipal, pese a no construir un índice como tal, se establece importantes relaciones entre las variables, por ejemplo: Tamaño del municipio (población) y grado de urbanidad (población urbana) frente a indicadores de impuestos, transferencias e inversiones per cápita, resultado primario y económico, así como, servicio de deuda. Las conclusiones que arrojó este análisis resultan bastante interesantes frente a comportamientos del tamaño de la municipalidad o gobierno provincial y la urbanidad del mismo lo cual permite explicar a los indicadores financieros y fiscales, para ofrecer más herramientas y mejores decisiones de política a las autoridades.

Capítulo IV: Índice de desempeño municipal para el Ecuador

Una vez analizadas algunas experiencias a nivel internacional en la construcción de índices de desempeño municipal, especialmente en la región de Latinoamérica, para cumplir con los objetivos de esta disertación, el siguiente paso consiste en construir un índice para el país en base a información disponible.

Es necesario introducir este capítulo mostrando una síntesis sobre de la información presupuestaria y financiera de los municipios disponible en el país, como uno de los componentes dentro del índice. Esta información la concentra el Ministerio de Finanzas del Ecuador (MF) y el Banco del Estado (BDE).

4.1 Indicadores de desempeño municipal desarrollados en el país

Las siguientes instituciones presentan información, sobre indicadores de desempeño financiero y fiscal, esta información se encuentra disponible al público en cada uno de sus portales web, la cual es utilizada por estas entidades de acuerdo a sus competencias.

4.1.1 Ministerio de Finanzas

A inicios de la última década, nace como Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con la adopción del esquema monetario de la Dolarización en el 2000, este ministerio adopta, entre otras funciones, la planificación de la inversión de obras públicas y la programación macroeconómica. Sin embargo para el 2008 se redefinen muchas de las funciones de esta cartera de estado.

En enero del 2008, el MEF incorporó a la gestión de las finanzas públicas y el manejo presupuestario, un nuevo modelo de gestión donde el presupuesto del gobierno central opere de manera integrada a través de la cuenta corriente única del tesoro, con el fin de mejorar la asignación de fondos; obtener oportunidad y transparencia en las transferencias; y una mejor programación del endeudamiento público, a través del manejo centralizado de la liquidez; etc. Esto en base al Artículo 299 de la Constitución.

De modo complementario, se puso en implementación el sistema de administración financiera (SAF) del sector público con la aplicación de dos herramientas informáticas: *eSIGEF* y *eSIPREN*²⁷.

Las distintas aplicaciones del e-SIGEF facilitan el manejo de la caja, evitando la acumulación de transferencias a ser tramitadas y mejorando el tiempo de respuesta para los pagos al sector público, además de evitar la duplicidad del registro de pago de los mismos. El e-SIPREN por su parte, es una

²⁷ Ministerio de Finanzas del Ecuador (2008, Noviembre), *Informe de transparencia y rendición de cuentas*, Disponible en: www.finanzas.gob.ec

aplicación presupuestaria que permite el registro, actualización, control, seguimiento y evaluación de los gastos en personal.

A continuación se realizará una descripción de los principales rubros de los GAD de acuerdo con el MF. En primera instancia, los ingresos corrientes han sido clasificados en ingresos propios que son aquellos que provienen de la gestión de recaudación propia del GAD, y principalmente, los recibidos como consecuencia de aportes y transferencias corrientes por parte del gobierno central. Por otra parte los ingresos de capital, cuyo origen debe ser orientado a la reposición de los activos o al mejoramiento de la infraestructura física, están compuestos por: venta de activos y transferencias de capital.

Tabla Nº 15: Clasificación de los ingresos de acuerdo al MF

Clasificación de ingresos
Ingresos totales
Ingresos corrientes
Ingresos propios
Ingresos tributarios
Ingresos no tributarios
Aportes y transferencias corrientes
Ingresos de capital
Ventas de activos
Aportes y transferencias de capital

Fuente: MF, metodología finanzas públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Ingresos y gastos: El MF ofrece información sobre los ingresos y gastos de los GAD, lo cual permite conocer la evolución de su situación financiera, endeudamiento, indicadores de alerta y de capacidad de pago de cada GAD.

La tabla Nº 16 indica que la mayor fuente de ingresos de los GAD, en su conjunto, incluidas las ciudades de Quito y Guayaquil, corresponde a los ingresos de capital en un 65%, el gráfico Nº 3 muestra lo anterior.

Tabla Nº 16: Ingresos (USD)

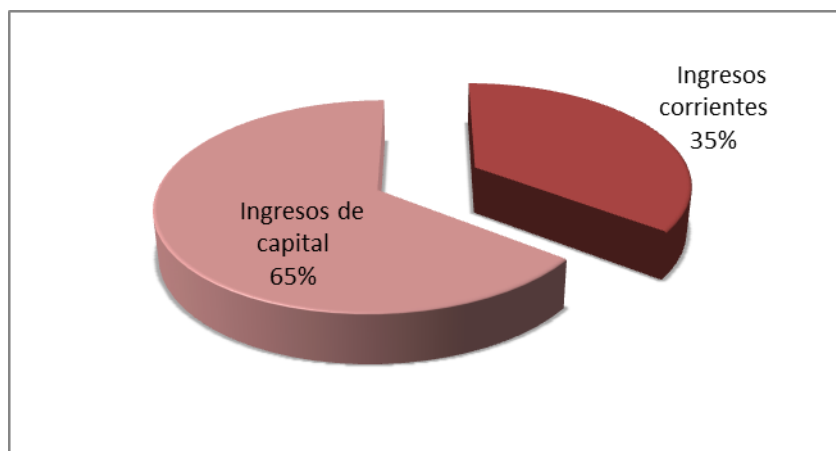
Cuenta	2008
Ingresos totales	1.994'890.877,08
Ingresos corrientes	704'117.497,96
Ingresos propios	597'761.494,56
Ingresos tributarios	221'301.318,98
Ingresos no tributarios	376'460.175,58
Aportes y transferencias corrientes	106'356.003,40
Ingresos de capital	1.290'773.379,12

Ventas de activos	26'810.654,92
Aportes y transferencias de capital	1.263'962.724,20

Fuente: MF. Módulo de información de finanzas públicas, base devengado

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Grafico Nº 3: Composición de los ingresos totales de los GAD, 2008



Fuente: MF. Módulo de información de finanzas públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

La clasificación de los gastos se puede apreciar en la tabla Nº 17, a continuación:

Tabla Nº 17: Clasificación de los gastos de acuerdo al MF, 2008

Gasto Total (USD)	2.385.255.875,71
Gasto Corriente	556.624.522,44
Remuneraciones	312.162.658,31
Servicios	113.755.352,12
Suministros y Materiales	48.999.263,56
Aportes. Transferencias y Donaciones	30.672.393,63
Intereses	34.804.966,67
Otros Gastos Corrientes	16.229.888,15
Gasto Capital	98.256.863,55
Bienes de Larga Duración	96.005.043,58
Aporte Fiscal de Capital	0,00
Transferencias y Donaciones de Capital	2.251.819,97
Gastos de Producción	4.290.798,72
Gastos de Inversión	1.726.083.691,00

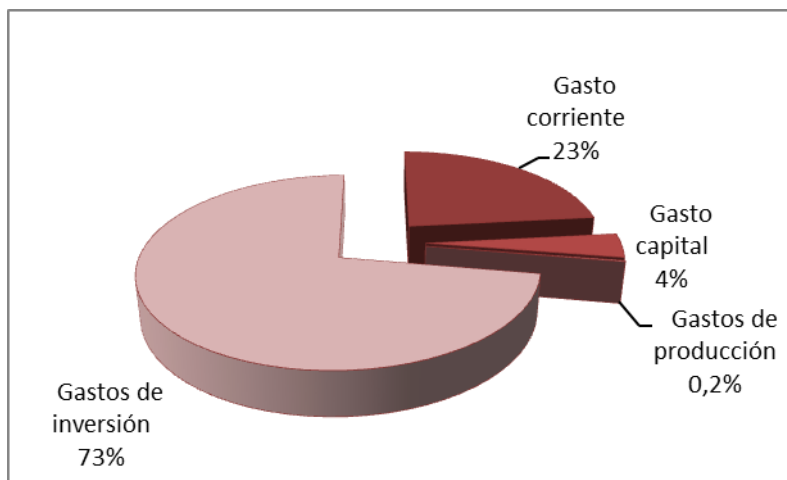
Fuente: MF, Módulo de información de finanzas públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas

De acuerdo a lo anterior, podemos apreciar que para el año 2008, los GAD incluídas las ciudades de Quito y Guayaquil, generaron mayores gastos de inversión que contienen lo correspondiente a bienes y servicios de consumo para la inversión, personal para la inversión, obras públicas y transferencias para

la inversión, esto representa el 73% de los gastos totales, mientras que los gastos corrientes representan el 23% de los gastos totales.

Gráfico No.4: Composición de los Gastos totales de los GAD, 2008

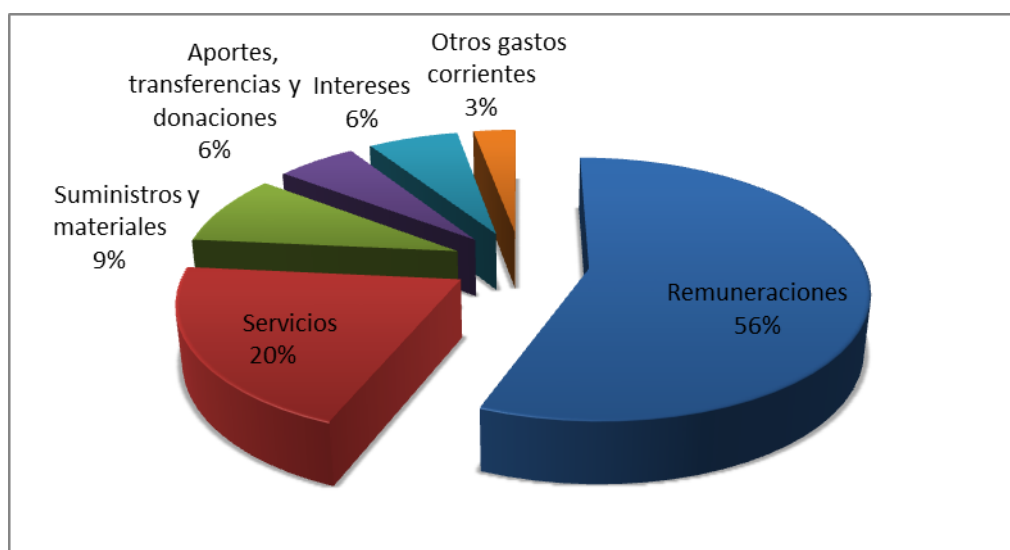


Fuente: MF. Módulo de información de finanzas públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Para el 2008, las remuneraciones ocuparon el 56% del gasto corriente, seguido del gasto en servicios (20%), y, suministros y materiales (9%), el gráfico Nº 5 detalla la composición del gasto corriente.

Gráfico Nº 5: Gastos corrientes de los GAD, 2008

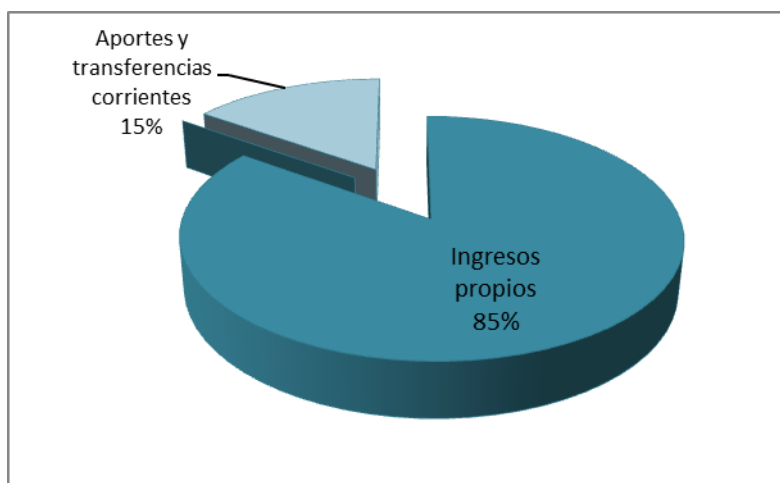


Fuente: MF, Módulo de información de finanzas públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Transferencias: Las transferencias²⁸ son todos aquellos ingresos que provienen del gobierno central o de leyes especiales que deberían apoyar la gestión de los gobiernos locales y no ser su principal fuente de ingreso. Son realizadas por el Ministerio de Finanzas y del Banco Central hacia los gobiernos seccionales.

Gráfico Nº 6: Composición de los ingresos corrientes de los GAD, 2008



Fuente: MF. Módulo de información de finanzas públicas
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Los ingresos propios están compuestos por: Ingresos tributarios como los impuestos a la propiedad, a la transferencia de propiedad, sobre bienes y servicios, al rodaje, y las contribuciones especiales a mejoras. Mientras que los ingresos no tributarios incluyen: Arrendamientos, tasas, renta de inversión financiera, multas, intereses, varios, etc.

Para el 2008, las transferencias se clasificaron de acuerdo a como lo muestra la tabla Nº 18 que se detalla a continuación.

Endeudamiento: La información de endeudamiento que ofrece el MF permite establecer tanto el valor total de la deuda contraída a una determinada fecha (*stock* de deuda) así como el servicio²⁹ de la misma. Se presenta montos efectivos. Los intereses de deuda externa o interna pública pueden definirse como el costo del dinero tomado en crédito con acreedores externos o internos respectivamente.

²⁸ Es importante considerar que las transferencias pueden definirse como prestaciones, subsidios, donaciones y contribuciones que deben ser cumplidas por el gobierno central en beneficio los GAD, en cumplimiento de disposiciones legales y decretos creados para el efecto. Cabe recalcar que muchas de las transferencias son pre asignaciones, es decir recursos que se transfieren de manera directa al generarse los ingresos, sin que estos recursos consten en el presupuesto y sean manejados desde el mismo por el MEF, sino más bien son canalizadas directamente por el Banco Central del Ecuador (BCE).

²⁹ La metodología del MF define el servicio de la deuda como el pago total que se realiza para cubrir la deuda contraída, la cual se compone tanto de las amortizaciones como de los intereses. Así, las amortizaciones de deuda externa pública representan el pago de capital (o reembolso gradual del monto adeudado), las mismas que pueden ser efectivas (amortización de deuda por pago de capital), condonadas (se amortiza deuda por condonación del acreedor) o refinanciadas (amortización de deuda por refinanciamiento).

Tabla Nº 18: Clasificación de las transferencias al 2008

Transferencias
Transferencias corrientes
FODESEC
Otras
30% de la Ley del 15% PGE
Transferencias de capital
2% capitales de provincia
70% de la Ley del 15% PGE
Otros
Obras, interés, provincial
5% Venta, energía eléctrica
Leyes 040, 047, etc.
Fondo desarrollo provincial
FIM
Salvamento patrimonio cultural
10% llamadas telefónicas
FODESEC inversiones

Fuente: MF. Módulo de información de finanzas públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

En el caso de la deuda externa, estos intereses se ajustan a las condiciones financieras internacionales definidas tanto por la tasa prime (conocida también como de tipo preferencial, es la tasa de interés que los mayores bancos comerciales de EE.UU, aplican en sus créditos a grandes empresas) así como la LIBOR (*London interbanking offered rate*) que es el tipo medio de interés en el mercado interbancario de Londres que se paga por los créditos concedidos entre bancos. Para el endeudamiento interno, estos valores responden a una tasa cercana a la activa referencial, no sólo por el propósito de los créditos, sino porque ésta le permite al Banco del Estado cubrir sus costos operativos.

El MF ofrece reportes de indicadores de stock y servicio de deuda según lo establecido en la Ley Orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal (LOREYTF). Es importante mencionar, que antes de la expedición de dicha ley el endeudamiento de las empresas municipales y organismos seccionales estaba poco regulado, mediante ella se determina la fijación de límites al *stock* y al servicio de la deuda seccional, requerimientos para el endeudamiento interno y externo, requisitos para obtener el aval del gobierno central y restricciones al objeto del endeudamiento seccional.

El MF clasifica la deuda de acuerdo a: *Deudas por acreedor, deudas por deudor, deudas directas del gobierno central*³⁰.

³⁰ De acuerdo con el MF, se refiere al detalle de deudas que el gobierno central asume y que son destinadas a los gobiernos seccionales para la gestión de distintas obras a partir del mes de junio del 2006. El módulo presenta un

Medición del desempeño de acuerdo al MF: Indicadores de alerta

El MF ofrece además una serie de indicadores de alerta que permiten identificar posiciones adecuadas o vulnerables del desempeño, la gestión financiera y manejo del endeudamiento de los GAD. El objetivo principal consiste en identificar de manera clara y específica las principales áreas de atención sobre la gestión de las entidades.

El MF presenta información sobre dos tipos de indicadores los de *Alerta de gestión financiera* y *alerta de endeudamiento*. Es importante recalcar, que a pesar de que, en principio, estas son las distintas aplicaciones que ofrece el sistema del MF, en muchos de los casos, los cuadros arrojan valores de cero (0%) o simplemente no aparece ningún reporte, por lo que sería importante que el ministerio verifique estos errores, de otra forma el sistema pierde su funcionalidad y su razón de ser.

Las definiciones de los indicadores de gestión financiera como los de endeudamiento se indican en el anexo Nº 3, entre los indicadores de *alerta de endeudamiento*, el MF ha construido los siguientes: Indicador de fragilidad financiera, razón de superávit primario, ahorro corriente, servicio de la deuda, stock de deuda, deuda per cápita, deuda sobre ingresos netos y superávit primario.

El MF también ofrece información relacionada con la capacidad de pago de los gobiernos seccionales autónomos, a través de flujos de proyección de ingresos, gastos y deuda contraída para obtener un valor presente, y, de una metodología de capacidad de pago que permite contar con una calificación de riesgo crediticio. La metodología empleada para el cálculo de las proyecciones se realiza en base a la información histórica de los ingresos y gastos de los gobiernos seccionales. Para el efecto se utilizan varios métodos de regresión, donde las variables dependientes son los ingresos y gastos estimados y las variables independientes son el producto interno bruto (PIB) y la inflación³¹.

Como se mencionó al inicio de este apartado, la información que se dispone de los gobiernos seccionales se encuentra principalmente en tres instituciones: Banco Central del Ecuador, Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Cada una de estas instituciones tiene su propia metodología en el registro de las cuentas fiscales en función de los fines para los que requiere la información. La única fuente de información que dispone de las cifras de los gobiernos seccionales son las cédulas presupuestarias y los balances de situación y resultados que son remitidos por estas entidades a las instituciones antes mencionadas.

Dado que las consideraciones metodológicas no son uniformes, fue necesario establecer una homologación de las cuentas con base en la normativa de finanzas públicas publicada y aplicada por el

detalle tanto del GAD participante como del objeto del endeudamiento junto con los montos asociados al crédito y su servicio.

³¹ Para mayor información sobre la metodología de proyección utilizada por el sistema del MF, se puede consultar en:

<http://finanzas.gob.ec/stgcPortal/inicio.jsp?page=/faces/common/resumenEjecutivoTransferencia.jsp&id=128>

MF según Acuerdo Ministerial 064 publicado en Registro Oficial No 217 del 24 de febrero del 2006. Las cuentas fiscales para gobiernos seccionales se clasifican en tres grandes grupos: Ingresos, gastos y cuentas de financiamiento³².

Pese a que, el MF ha diseñado herramientas útiles que ofrecen estos reportes, muchas veces no es posible descargar los mismos, inclusive muchas veces no se puede ingresar a los módulos requeridos, por lo que no siempre se puede disponer de la información que ofrece este sistema de manera oportuna. Además, en muchos casos, la información que ofrece en los distintos ítems tiene como último año de información disponible el 2008, es decir hay como dos años de desfase para actualizar la información cargada en la página web.

4.1.2 Banco del Estado

EL Banco del Estado (BDE) nació en 1979 con el nombre de “Banco de Desarrollo del Ecuador” (BEDE), con personería jurídica autónoma de derecho privado con finalidad social y pública. Es la institución líder en el financiamiento de la obra de los GAD. Brinda servicios financieros y no financieros a proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo económico y social de municipios y consejos provinciales.

Los datos que ofrece, se presentan en su sitio web mediante el *sistema informático de evaluación básica municipal (EBM)*. Este sistema presenta indicadores de 217 municipalidades para el 2008, además ofrece un radar que evalúa estos indicadores, un reporte comparativo, la metodología y el proceso de construcción de este sistema.

El sistema EBM se desarrolló en el 2008, año en que el mundo atraviesa una grave recesión económica, donde el BDE promueve su participación en el financiamiento de la inversión pública con el fin de generar empleo y disminuir inequidades de orden territorial. Para el 2009, el país atraviesa una serie de cambios políticos, una vez aprobada la Constitución 2008 se realizaron nuevas elecciones para el cambio de autoridades a nivel nacional y local. El 25% de los 221 Municipios reeligieron a sus alcaldes. En vista de ello el BDE promueve una mejor asistencia técnica a los gobiernos seccionales, a través de la metodología de EBM, que permite visualizar el estado en el que se encuentra una institución en un momento dado y priorizar sectores que requieren intervención urgente.

El sistema desarrollado por el BDE tiene por objetivo diseño e implementación de una metodología para levantamiento de información de línea base sobre la gestión en 217 de las 221 municipalidades del país, la información obtenida refleja la gestión municipal en los ámbitos: Financiero, administrativo, social y prestación de servicios públicos. El objetivo específico de la aplicación de la metodología es identificar

³² Se puede encontrar información sobre las clasificaciones de ingresos y gastos con mayor detalle en la página web del Ministerio de Finanzas, (<http://www.finanzas.gob.ec>) los componentes de ingresos y gastos se basan en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2001) del Fondo Monetario Internacional.

las áreas en las que el municipio puede mejorar y en las que el BDE puede brindar sus servicios de crédito y asistencia técnica.

La metodología establece ponderaciones para cada uno de los cuatro componentes de gestión, así para la gestión financiera se ha asignado un peso relativo del 50%, para gestión operativa un peso del 30%, y la gestión administrativa y social tienen un peso del 10% cada una.

La EBM considera un sistema de valoración de la gestión municipal, a través de una calificación de “alto”, “medio” y “bajo” a cada indicador. Los niveles de logro que pueden alcanzar las municipalidades, se ven representados utilizando los tres colores del semáforo y se muestra gráficamente en radares.

Esta herramienta resulta muy útil para distintos tipos de usuarios, sin embargo para su utilización es necesario un nivel de conocimientos técnicos básicos, especialmente en la interpretación de los radares que están enfocados para los tomadores de decisiones. Es por ello que el BDE realizó actividades de capacitación en el uso de este sistema alrededor del país.

De acuerdo al BDE este sistema se construyó con el personal de los mismos municipios, universidades y organismos de la cooperación internacional (agencia de cooperación alemana, antes GTZ ahora GIZ), además se encuentra publicada en la página web³³ a disposición de toda la ciudadanía, como una forma de promover el conocimiento, la transparencia, la rendición de cuentas y el control social. El anexo № 4 muestra las variables que conforman cada uno de los componentes mencionados como parte del sistema de EBM.

Uno de los principales resultados que arrojó este sistema, es que la carga económica para las finanzas de los municipios es bastante alta en lo que respecta a servicios prestados en mercados, camales, terminales terrestres y cementerios, pese a ello, estos servicios son regulares o malos, lo que sirvió de instrumento al BDE para crear una línea específica para equipamiento urbano en estos servicios.

4.2 Índice de desempeño municipal para el Ecuador

Una vez analizada la información que se genera en el país entorno a la evaluación municipal o situación de las finanzas públicas locales, además de las experiencias internacionales en el tema, y los distintos estudios teóricos, el presente capítulo tiene como objetivo principal, la construcción y el análisis de un índice de desempeño municipal para el Ecuador en base a información disponible.

La construcción de un índice de desempeño municipal para los gobiernos locales del país, tiene como objetivo, el evaluar y analizar la gestión de cada municipio durante un periodo establecido, a través de la vinculación de variables financieras, fiscales y de servicios sociales, mediante la consideración de la

³³ Banco del Estado (2009), *Metodología EBM*, disponible en <http://consulta.bancoestado.com/At/Documentos/metodologia.pdf> (Consulta: 12/01/2010)

propuesta metodológica de la CEPAL en el sentido de que se han seleccionado variables que puedan dar cuenta de los criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad del servicio, así como también, se ha considerado a la propuesta del Banco Mundial (LGPM) que recomienda la medición del desempeño de los gobiernos locales mediante la agrupación de variables en las siguientes categorías: gestión financiera pública, desempeño fiscal, prestación de servicios y clima de inversión. Adicionalmente, la evidencia empírica que también se ha tomado como referencia para la construcción de este índice es la experiencia de Colombia, en donde el cálculo del índice es un hecho expuesto en la legislación nacional. Por otro lado también se ha considerado la experiencia de México donde el índice global de desempeño (IGD) tiene un grado mayor de complejidad, al estar compuesto por distintas áreas, entre ellas: El área fiscal, financiera, administrativa y provisión de servicios.

Para la presente disertación, se dispone de la información de 202 cantones. Las fuentes de información para la construcción de los indicadores financieros, fiscales, cobertura de servicios e indicadores sociales, fueron: el Ministerio de Finanzas (MF), respecto a información financiera y fiscal; el Banco del Estado (BDE) frente al tema de cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos; el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), respecto a información de Recursos y Actividades de la Salud; y finalmente, el Ministerio de Educación en referencia a la información sobre servicios educativos.

Para la construcción del índice, se realizó un análisis de la información disponible para el 2008, las variables e indicadores deben presentar una desagregación a nivel cantonal. Lastimosamente, en el país la información respecto a indicadores sociales, entre otros sectores, no existe con tal desagregación y más aún con periodicidad anual, esto se debe principalmente a los altos costos que representaría dicho levantamiento de información anualmente. En este sentido se ha recurrido a información estadística proveniente de registros administrativos, especialmente en lo concerniente a salud y educación.

Respecto a los indicadores financieros, se observó algunas diferencias en los indicadores que ofrecen tanto el BDE como el MF. Pese a ello, el objetivo fundamental fue contar con indicadores que permitan en principio medir la capacidad de los gobiernos municipales para autofinanciar su funcionamiento, el grado de dependencia de las transferencias, el esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales, la capacidad de ahorro de las entidades territoriales, el peso relativo de la inversión en el gasto total, la capacidad de respaldo del endeudamiento, entre otros aspectos, que como se pudo apreciar en el capítulo II de esta investigación resulta importante considerarse para el fortalecimiento de los gobiernos locales con el fin de generar desarrollo, redistribución y equidad.

4.2.1 Selección de variables e indicadores

Para la selección de variables e indicadores se consideró algunos criterios, entre ellos: El marco legal nacional que define las competencias municipales, expresas en la Constitución 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, Art. 55), así como

también se analizó el Código de Planificación y Finanzas Públicas, entre las competencias municipales cabe destacar las siguientes:

- a) *Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional. Regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;*
- b) *Prestar los servicios públicos de agua potable. alcantarillado. depuración de aguas residuales. manejo de residuos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;*
- c) *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.*

Las competencias municipales permiten concentrar la investigación en indicadores que respondan o permitan la evaluación y medición del desempeño, para posteriormente realizar un análisis de correlaciones con el fin de determinar y descartar variables redundantes que sobre o subestimen el resultado final del índice. La tabla Nº 19 muestra el conjunto de indicadores investigados en una primera fase, para en una siguiente, seleccionar aquellos que sean lo más adecuados y representativos posible para incluirlos en el índice.

Tabla Nº 19: Indicadores recopilados para construcción del índice de desempeño fiscal para el Ecuador

<i>Nombre del indicador</i>	<i>Indicador</i>	<i>Descripción</i>
Autosuficiencia financiera*	$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Gastos Corrientes}}$	Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir su gasto de funcionamiento
Autonomía*	$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingresos Totales}}$	Mide el peso de los ingresos propios respecto de los ingresos totales. Mientras mayor peso mayor capacidad de gestión.
Eficiencia en la ejecución del gasto*	$\frac{\text{Inversión en Obras Públicas}}{\text{Gastos Totales}}$	Muestra la relevancia de la inversión en obras públicas respecto al gasto total
Dependencia financiera*	$\frac{\text{Transferencias}}{\text{Ingresos Totales}}$	Muestra el grado de dependencia que tiene la entidad respecto de las transferencias del gobierno central. Sean corrientes o de capital

Generación de recursos propios***	$\frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Ingresos Totales}}$	Medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con recursos propios.
Ingresos totales per cápita**	$\frac{\text{Ingresos Totales}}{\text{Población}}$	Mide los recursos que cada gobierno seccional dispone por habitante. Los ingresos propios están conformados por los ingresos corrientes y de capital.
Ingresos propios o impuestos per cápita**	$\frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Población}}$	Mide los recursos que cada gobierno seccional recauda por habitante. Los ingresos propios están conformados por los ingresos tributarios y no tributarios.
Deuda per cápita**	$\frac{\text{Deuda}}{\text{Población}}$	Mide el nivel de endeudamiento de un gobierno seccional respecto a su población
Ingresos por venta de servicios/ gasto total***	$\frac{\text{Ingresos por venta}}{\text{Gasto total}}$	Indica la capacidad de que los ingresos por suministro de servicios puedan cubrir los gastos.
Magnitud de la deuda***	$\frac{\text{Deuda}}{\text{Gastos Totales}}$	Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.
Eficiencia en la ejecución de obras*	$\frac{\text{Gastos de Capital}}{\text{Ingresos de Capital}}$	Los ingresos de capital deben estar orientados a la reposición de los activos o al mejoramiento de la infraestructura física. Es por ello que este indicador los compara con los gastos de capital que incluyen bienes muebles. Inmuebles e inversión.
Magnitud de la inversión***	$\frac{\text{Inversión}}{\text{Gastos Totales}}$	Cuantifica la magnitud de inversión que ejecuta la entidad territorial con relación al gasto total
Gasto de capital/ingresos totales**	$\frac{\text{Gasto de Capital}}{\text{Ingresos Totales}}$	Muestra que proporción o porcentaje de los ingresos totales es destinado a gasto de capital
Gasto corriente per cápita**	$\frac{\text{Gasto Corriente}}{\text{Población}}$	Mide los recursos destinados a gasto corriente por habitante en cada gobierno seccional.

Inversión per cápita**	$\frac{\text{Inversión}}{\text{Población}}$	Mide los recursos destinados por cada gobierno seccional al gasto de inversión por habitante
Esfuerzo administrativo****	$\frac{\text{Ingresos To tales}}{\text{Gasto Corri ente}}$	Indicador propuesto por el COOTAD donde se considera los ingresos totales excluidos los de financiamiento del gobierno autónomo descentralizado.
Capacidad de ahorro público***	$\frac{\text{Ingresos To tales}}{\text{Gasto Corri ente}}$	Mide la proporción de recursos disponibles que pueden ser destinados para la inversión local o para adquirir bienes de capital. Después del pago del gasto corriente que incluye el pago de intereses.
Efecto de las remuneraciones*	$\frac{\text{Re remuneraciones}}{\text{Gasto Corriente}}$	Mide el peso de las remuneraciones sobre el gasto corriente
Dependencia del gasto de capital de las transferencias	$\frac{\text{Transferencias}}{\text{Gasto de Capital}}$	Muestra el grado de dependencia que tiene el gasto de capital respecto de las transferencias del gobierno central. Sean corrientes o de capital
No. De médicos por cada 1000 habitantes***	$\frac{\text{No. de médicos}}{\text{Población}} * 1000$	Expresa la cobertura médica de la población en términos del número de médicos existentes por habitantes o del número de habitantes por médico y la capacidad de formación de este personal
Proporción de partos asistidos por médicos profesionales***	$\frac{\text{No de partos asistidos por médicos}}{\text{Total de partos}} * 100$	Expresa qué parte del total de los nacimientos vivos acontecidos fueron asistidos por médicos profesionales
No. De establecimientos educativos por cada 1000 estudiantes***	$\frac{\text{No. de establecimientos}}{\text{Alumnos}} * 1000$	Indica la oferta de establecimientos educativos en el sistema educativo comparándolo con el tamaño del alumnado.
No. De docentes por cada 100 estudiantes***	$\frac{\text{No de docentes}}{\text{Alumnos}} * 100$	Da cuenta del número de docentes disponibles de acuerdo al tamaño del alumnado.

Cobertura de la población conectada a la red pública (residuos sólidos)*	$\frac{PoblaciónAtendida}{PoblaciónTotal} * 100$	Revela el porcentaje de la población que cuenta con el servicio de manejo de residuos sólidos a nivel urbano. En relación a la población total del área de estudio.
Cobertura de la población conectada a la red pública (alcantarillado)*	$\frac{No.deConexion\ es}{No.de\ Pr\ edios} * 100$	El indicador demuestra la cantidad de predios urbanos que son atendidos por la municipalidad. Con el servicio de alcantarillado sanitario o combinado.
Cobertura de la población conectada a la red pública (agua potable)*	$\frac{PoblaciónServida}{PoblaciónTotal} * 100$	El indicador revela el porcentaje de la población que recibe el servicio de agua potable a nivel urbano. En relación a la población total del área de estudio.

Fuentes: *Banco del Estado

** Ministerio de Finanzas

***INEC y Ministerio de Educación, indicadores propuestos por experiencias y metodologías internacionales

****Indicador expuesto en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial. Autonomía y Descentralización)

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Respecto a la construcción de nuevos indicadores, distintos a los recomendados a nivel nacional e internacional, las finanzas públicas locales se encuentran organizadas de acuerdo a los componentes de ingresos y gastos en el Manual de estadísticas de finanzas públicas (2001) del Fondo Monetario Internacional, para el año 2008 estos componentes permiten hallar o determinar indicadores nuevos e interesantes que podrían incluirse dentro de este índice, sin embargo la base de datos disponible para este análisis no presenta ningún valor en estos campos o en su defecto presenta valores de cero, lo cual no permite profundizar el análisis y la utilización de indicadores que muestren otras facetas de la gestión y el desempeño municipal. Entre los indicadores nuevos se sugiere calcular los siguientes:

- ❖ Los *ingresos no tributarios*, incluyen los *arrendamientos*, y dentro de este rubro está componente que se denomina *bienes biológicos*³⁴, se podría profundizar sobre la importancia de contar con un indicador así como parte de los ingresos no tributarios especialmente en ciertas localidades, donde los bosques y activos biológicos juegan un rol fundamental, no visibilizado en muchos de los casos. De igual forma, el índice podría incluir variables o indicadores de inversión en gestión y protección ambiental además de una variable financiera como tal, por ejemplo el *volumen bruto de agua dulce provisto para el suministro de agua potable*, el *volumen de residuos sólidos tratados*, el *volumen de agua tratada por la municipalidad*, etc. Cabe indicar que al momento que se desarrolló esta investigación, no se contó con esta información. El *censo de la gestión, gasto e inversión ambiental a municipios y consejos provinciales* levantado por el INEC durante el 2011

³⁴ El alquiler de bienes biológicos consiste en ingresos provenientes del alquiler de animales vivos, bosques, plantaciones, activos biológicos del medio acuático y otros de acuerdo al Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público del Ministerio de Finanzas

puede aportar con los indicadores de gestión ambiental mencionada, y de ser pertinente, podrían ser incluidos en un futuro dentro del índice.

- ❖ Otro cuestionamiento que debe surgir al revisar los indicadores recopilados, es que no se han incluido indicadores básicos sobre *educación y salud* como *tasas de asistencia, tasas de matrícula, analfabetismo, años de escolaridad*, entre otros. Esto se debe fundamentalmente a que, como se mencionó al inicio de este capítulo, el país no cuenta con tal información desagregada a nivel cantonal y peor aún de manera periódica, esta información únicamente nos la ofrecen los censos de población y vivienda cuyo levantamiento se realiza cada 10 años. Adicionalmente no se incluyó en el índice indicadores financieros o fiscales como *porcentaje de la inversión en educación o en salud* de cada gobierno local, puesto que al igual que en el caso anterior, estos rubros en la base de datos disponible del Ministerio de Finanzas, aparecen con el valor de cero, lo cual resulta problemático puesto que no permite evidenciar el gasto y la inversión en estos dos sectores sociales fundamentales a nivel local.
- ❖ De igual forma, si la disponibilidad y el acceso a la información lo permitieran, se puede incluir en el índice, indicadores que permitan un análisis con enfoque de género como lo hace el IGD de México, donde se incluye el *número de analfabetas/número de habitantes del estado*. O indicadores relevantes que demuestren características y la situación de la población en las localidades como indicadores de seguridad ciudadana, pese a que esta no es una competencia directa de los gobiernos locales, estos deben velar y promover contar con altos niveles de calidad de vida en la ciudadanía.
- ❖ Finalmente, es importante destacar que para el año 2008 la estructura de los distintos rubros dentro de las finanzas públicas municipales cambian en algunas temáticas, por ejemplo, hasta el 2007, la *inversión en obra pública* incluía:

Tabla № 20: Rubros que constan dentro de inversión en obra pública

<i>Inversión en obra pública hasta el 2007</i>	
Agua potable	Salud
Alcantarillado	Educación
Residuos sólidos	Planes de catastro urbano
Mercado	Recreación
Camal	Comunidades: Aportes y obras
Cementerio	Otras obras
Vías	Terminal terrestre

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Para el 2008, se agregan rubros que permiten la construcción de indicadores de gran valor e innovadores, esta información permitiría ampliar el análisis a sectores como las telecomunicaciones, los niveles de urbanización, el mejoramiento de la infraestructura para distintos sectores como la

agricultura a nivel local. Lastimosamente, para muchos de los rubros expuestos en la tabla № 21, muy pocos municipios ofrecen información, por lo que no sería representativo el incluir estos indicadores para evaluar a todos los municipios.

Tabla № 21: Rubros adicionales al 2008

<i>Inversión en obra pública</i>	
De urbanización y embellecimiento	Explotación de aguas subterráneas
Construcciones y edificaciones	Obras para generación de energía
Obras públicas para telecomunicaciones	Obras hidrocarburíferas y mineras
Construcciones agropecuarias	Obras en líneas, redes eléctricas y de telecomunicaciones
Plantas industriales	Mantenimiento y reparaciones
Habilitar y proteger suelo, subsuelo y aéreas ecológicas	Asignaciones a distribuir para obras públicas
Formación de plantaciones	

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

También se puede apreciar que el índice construido para esta investigación, no incluye indicadores que denoten una medida de eficacia como tal, puesto que no se dispone de información de cumplimiento de metas u objetivos propuestos por cada municipalidad, por esta razón resulta además complejo medir el impacto de la inversión. En el mediano y largo plazo, un indicador de eficacia podría construirse en base a las metas establecidas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) adicionalmente, permitirán medir logros alcanzados por el municipio en términos de productos y resultados. Es importante destacar que los PDOT están siendo construidos en muchos municipios, al ser esta obligación un criterio de asignación presupuestaria.

Siguiendo con la selección de indicadores, una vez que se determinó un listado de posibles indicadores a considerarse en la construcción del índice, fue necesario definir los criterios de selección de los mismos los cuales en base a recomendaciones teóricas fueron los siguientes³⁵:

- Disponibilidad y accesibilidad de la información
- Desagregación de la información
- Relevancia y pertinencia de los indicadores (esto de acuerdo con las competencias municipales)
- Objetividad, no ambigüedad y factibilidad

³⁵El Capítulo II en la sección 2.6.2 detalla las características que debe tener un indicador al momento de construirlo, las cuales han sido consideradas para el presente capítulo.

Respecto a la disponibilidad de la información, en principio se cuenta con información financiera y social de 202 municipios, no obstante únicamente se cuenta con información completa de 198 municipios. Entre los cantones que son omitidos por falta de información financiera especialmente están: Guaranda. La Maná, Salcedo y Ambato, pese a que la base de datos del MF incluye ciertos registros de dichos cantones la mayoría de los campos se encuentran vacíos o en cero, sin embargo constan del ranking por la escasez de información se puede explicar su baja posición. No obstante, los cantones expuestos en la tabla Nº 22, no constan dentro de la base de datos de información financiera disponible por lo que no se los ha incluido dentro del conjunto de cantones analizados.

Tabla Nº 22: Cantones que no se incluyen en la construcción del índice de desempeño municipal

<i>Cantones</i>					
1	Echeandia	5	El Guabo	9	Eloy Alfaro
13	Manta	17	San Cristóbal		
2	Caluma	6	Huaquillas	10	La Concordia
14	Santiago	18	Santa Cruz		
3	La Troncal	7	Pasaje	11	Lomas de Sargentillo
15	Tiwintza	19	La Libertad		
4	Arenillas	8	Santa Rosa	12	Quinsaloma
16	Mejía				

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Entre las diferencias, que se pudo apreciar en la selección de los indicadores, se destaca el indicador de *autosuficiencia financiera*, el cual es calculado por el BDE y por el MF, sin embargo, cada institución utiliza diferentes metodologías de cálculo, en el caso del MF su fórmula corresponde al indicador de *autonomía* del BDE. La tabla Nº 23 resume esta diferencia.

Tabla Nº 23: Cálculo del indicador de autosuficiencia financiera

<i>Indicador</i>		<i>Autosuficiencia financiera</i>		<i>Autonomía</i>
<i>Institución</i>	MF	BDE	IDF Colombia	BDE
<i>Cálculo</i>	$\frac{\text{Ingresos Pr opios}}{\text{IngresosTo tales}}$	$\frac{\text{Ingresos Pr opios}}{\text{GastosCorr ientes}}$	$\frac{\text{GastodeFun c}}{\text{IngresosCo rrientes}}$	$\frac{\text{Ingresos Pr opios}}{\text{IngresosTo tales}}$

Fuente: BDE, MF, DNP de Colombia.
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

El indicador incluido en el IDF de Colombia, que se relaciona con la autosuficiencia financiera, se denomina *autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento*. Así, surge la necesidad de optar por uno de los métodos de cálculo establecidos, para validar esta selección se realizó un análisis de correlaciones en el programa STATA con algunos indicadores de la tabla Nº 19. A continuación, en la tabla Nº 24 se presenta dicho análisis.

Tabla Nº 24: Análisis de Correlación

Indicadores	Autosuficiencia financiera	Autonomía	Dependencia financiera	Magnitud de la inversión	Inversión	Inversión per cápita	Maganitud de la deuda	Esfuerzo administrativo	Capacidad de ahorro	Agua potable	Desechos sólidos	Docentes	Establecimientos	Médicos	Partos asistidos por médicos profesionales
Autosuficiencia financiera	1														
Autonomía	0.5989	1													
Dependencia financiera	-0.2074	-0.1311	1												
Magnitud de la inversión	-0.0233	-0.2652	0.0276	1											
Inversión	0.3031	0.2702	-0.1207	-0.0131	1										
Inversión per cápita	-0.0301	-0.1442	0.035	0.3686	-0.0777	1									
Maganitud de la deuda	-0.0784	0.5522	-0.1054	-0.0379	-0.0026	-0.0357	1								
Esfuerzo administrativo	0.2576	-0.2826	-0.1032	0.5216	-0.0638	0.3052	-0.1739	1							
Capacidad de ahorro	0.2943	0.2586	-0.1329	-0.0432	0.9873	-0.0815	-0.0185	-0.0556	1						
Agua potable	-0.0136	0.033	0.0669	-0.0358	-0.0154	0.0393	0.0795	-0.019	-0.0225	1					
Desechos sólidos	0.1549	0.0945	0.0371	-0.0021	0.0401	0.0857	-0.0079	0.0896	0.0438	0.0754	1				
Docentes	0.0113	0.0032	-0.093	-0.0038	-0.0359	0.2329	0.1055	0.2015	-0.0364	0.3457	0.0196	1			
Establecimientos	-0.2467	-0.3771	0.1387	0.3117	-0.1792	0.4363	-0.0328	0.3496	-0.1836	0.1622	-0.0376	0.4739	1		
Médicos	0.1739	0.097	0.0201	-0.1041	0.1266	0.1041	0.0033	-0.0157	0.1256	0.1407	0.1009	0.176	0.01	1	
Partos asistidos por médicos profesionales	0.2211	0.2949	-0.1254	-0.2213	0.1444	-0.2367	0.0523	-0.1286	0.1428	-0.0406	0.0831	0.1391	-0.4565	0.1659	1

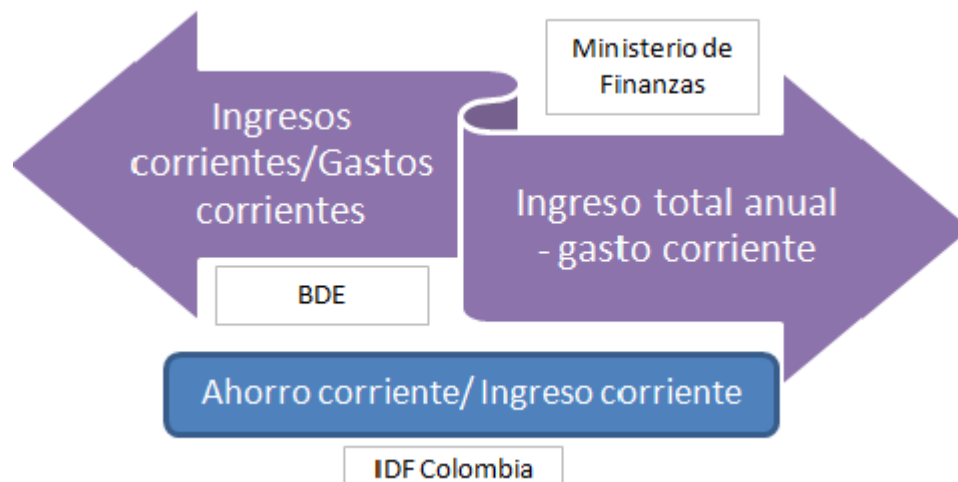
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

De lo anterior, es posible apreciar que, en efecto, los indicadores de *autonomía y autosuficiencia financiera*³⁶ tienen una alta correlación es decir explican lo mismo, por lo que resulta pertinente escoger entre uno de ellos. De igual forma, el indicador de *autonomía* se relaciona con el indicador *magnitud de la deuda*, lo cual se debe básicamente, al hecho de que las municipalidades pueden adquirir deuda de acuerdo a sus múltiples necesidades, sin embargo, en muchos de los ámbitos las entidades municipales están obligadas a extinguir sus deudas a través de sus ingresos propios, por esta razón mientras mayor es la capacidad de captar ingresos propios mayor es la capacidad de adquirir deuda.

Otra alta correlación se presenta entre los indicadores *capacidad de ahorro público e inversión*. Para este análisis de correlación fue importante determinar que indicador describe la inversión de forma más adecuada, en este caso, se incluyó la inversión como un monto en valores absolutos, para analizar su comportamiento. La alta correlación entre estos dos indicadores puede explicarse debido a que el ahorro es destinado a la inversión en gran medida, es decir si el ahorro aumenta la inversión también lo hace.

Entre otros indicadores que presentaron diferencias, están: El indicador de capacidad de ahorro público y el indicador de esfuerzo administrativo. El primero, sufre de discrepancias en su metodología de cálculo al igual que *autosuficiencia financiera*, el MF y el BDE lo calculan de maneras distintas. El gráfico No 7 muestra estas disparidades y su comparación frente al indicador utilizado en Colombia³⁷.

Gráfico No. 7: Indicador de capacidad de ahorro público



Fuente: BDE, MF, DNP de Colombia.
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

³⁶Para esta prueba de correlación, se calculó los indicadores de *autosuficiencia financiera y autonomía* de acuerdo a la forma de cálculo desarrollada por el BDE.

³⁷El indicador de Colombia determina el grado de excedentes generados para financiar inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de la deuda y las erogaciones de la reestructuración del funcionamiento, pasivos y créditos.

Para los distintos análisis de correlaciones y las pruebas realizadas en el modelo de componentes principales, se utilizó el indicador generado por el BDE debido a que representa una la relación entre ingresos y gastos corrientes, con el fin de determinar qué porcentaje de los mismos podría destinarse a inversión, sin embargo, como resultado se determinó que existen muchos municipios pequeños como Muisne, por ejemplo, donde los ingresos corrientes son 4,82 veces mayores a los gastos corrientes, de igual forma, el municipio de Penipe, refleja un indicador de 3,02; el municipio El Pan tiene una relación de 3,20; el municipio de Playas de 3,35; entre otros valores bastante altos que generan sesgo en los resultados del índice municipal, por esta razón se decidió excluir este indicador del índice.

Por otro lado, se realizó algunas pruebas para incluir dentro del análisis al indicador de *esfuerzo administrativo*, propuesto en la legislación vigente³⁸ como un criterio de asignación de recursos. El COOTAD define al indicador de *esfuerzo administrativo* como la relación existente entre *ingresos totales* y *el gasto corriente*, donde a los *ingresos totales* se excluyen los de financiamiento del GAD:

$$\text{Esfuerzo administrativo} = \frac{\text{Ingresos totales}}{\text{Gastos corrientes}}$$

Entendiéndose a los ingresos de financiamiento como los provenientes de la deuda sea interna o externa, esta aclaración no se explica en la ley, por lo que podría realizar erróneamente el cálculo de este indicador. Por esta razón, no se incluye el mismo dentro del índice, pese a realizarse varias pruebas donde se utilizó el monto de *ingresos totales* para su cálculo, determinándose que el indicador no es relevante tanto en el análisis de correlaciones como en el de componentes principales.

Colombia construyó un indicador para medir el esfuerzo o desempeño en el ámbito administrativo, denominado *capacidad administrativa*, que mide la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que dan soporte a los procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la administración local (DNP, 2005: 23). Entre los criterios que se analizan dentro de este indicador, se incluye: la estabilidad del personal directivo, profesionalización de la nómina, nivel de sistematización (uso de tecnologías y sistemas), entre otros.

Adicionalmente, se realizaron pruebas de análisis de componentes principales con indicadores per cápita, por ejemplo: *inversión per cápita*, *deuda per cápita*, y *gasto per cápita*. Sin embargo, estos indicadores sesgan los resultados, especialmente, para cantones pequeños donde sus montos destinados a inversión, deuda o gasto son relativamente altos y su población es demasiado pequeña.

Pese a que, en primera instancia, valores altos en el indicador *inversión per cápita* reflejan un aspecto positivo para la evaluación del desempeño municipal, esto no siempre implica un buen desempeño integral del municipio. Por ejemplo, durante el 2008 el municipio que generó mayor inversión per cápita fue el cantón Pablo VI, cuyo monto fue de USD 1.061,78 per cápita; mientras que el monto promedio nacional de inversión per cápita municipal para el año de análisis fue de USD 178,21. Los altos valores en

³⁸ Artículo 195 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

este indicador se deben básicamente a su reducida población, sin menospreciar los esfuerzos de estos cantones y su inversión realizada especialmente en agua potable y alcantarillado. La tabla Nº 25 muestra los cantones con altos niveles de *inversión per cápita*.

Tabla Nº 25: Municipios con mayor inversión per cápita al 2008

<i>Municipios</i>	<i>Inversión per cápita (USD)</i>
Pablo VI	1.061,78
Paquisha	734,33
Sucumbíos	729,81
Isabela	689,20
Palora	658,43
<i>Promedio total municipios</i>	178,21

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Una vez que se ha descrito el proceso de selección de indicadores financieros y fiscales, es necesario explicar la selección de indicadores respecto a cobertura de servicios de acuerdo a las competencias y necesidades locales. En la tabla Nº 19, se muestran los indicadores de cobertura servicios básicos.

Al realizar el análisis de correlaciones se pudo determinar que los indicadores respecto a agua potable y alcantarillado, tienen un alto nivel de correlación por lo tanto dichas variables podrían explicar lo mismo, por esta razón dada la importancia de ambos indicadores, especialmente al ser competencias directas de los gobiernos municipales, se construyó un solo indicador en base a los dos, el cual consiste en un promedio ponderado. Dado su mismo grado de importancia, tienen los mismos pesos, y se lo denominó *población con acceso a servicios básicos*, su cálculo se realizó de la siguiente forma:

$$PASB = \frac{W1(PAP) + W1(PRA)}{W1 + W2}$$

Donde $W1=W2=0,5$

PASB = Población con acceso a servicios básicos

PAP = Población conectada a la red de agua potable

PRA = Población conectada a la red alcantarillado

Respecto los indicadores de salud y educación, a continuación se presenta una breve justificación sobre su selección. En primera instancia, se escogió el indicador *proporción de partos atendidos por un médico*, debido su trascendencia, al ser un indicador de comparabilidad internacional, además de ser consistente

técnicamente. De acuerdo con la CEPAL este indicador es una medida de la capacidad de los sistemas de salud para ofrecer cuidados adecuados para mujeres embarazadas. Se lo define como la cantidad de partos atendidos por personal de salud entrenado³⁹ que entregan la supervisión necesaria, cuidados y asesoramiento a las mujeres durante el embarazo y el período de trabajo de parto y post parto atendándolo bajo su propia responsabilidad y dando cuidados y asistencia al recién nacido⁴⁰. Adicionalmente este indicador es recomendado en la metodología desarrollada por el BM- LGPM- mencionada en capítulos anteriores.

Por otro lado, frente al tema de educación, se ha seleccionado el indicador *número de establecimientos educativos por cada mil estudiantes*. La información que permite su cálculo, se la obtuvo del archivo maestro de instituciones educativas (AMIE) del Ministerio de Educación, el cual se alimenta de información levantada en base a un censo a instituciones educativas a nivel nacional. En el país los establecimientos educativos son financiados por distintas fuentes, es así como los establecimientos tienen sostenimiento: Fiscal, fiscomisional, municipal y privado. Para el cálculo de este índice sería adecuado incluirse un indicador sobre establecimientos educativos *municipales*, sin embargo no se realizó esto, puesto que una gran cantidad de cantones a nivel nacional no cuenta con establecimientos de sostenimiento municipal (únicamente 108 cantones de los 221 cuentan con instituciones con municipales).

La teoría (capítulo II), en este sentido, sugiere que el accionar de los gobiernos locales debe estar enfocado a: La búsqueda de eficiencia fiscal en el desempeño de los ingresos y gastos locales y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos (educación, salud, infraestructura básica, etc.) debido a que los gobiernos locales como parte del sector público deben promover el crecimiento estable y desarrollo con equidad.

De esta forma, las autoridades locales deben propender a utilizar los recursos que les han sido asignados para proveer bienes y servicios públicos de acuerdo con las preferencias y necesidades reales de la comunidad. Así, el indicador *número de establecimientos educativos por cada mil estudiantes* no mide la gestión municipal en el ámbito educativo, en su lugar, da cuenta de la cantidad total de establecimientos existentes en un cantón determinado, los cuales en el mejor de los casos deberán responder a la demanda de servicios de educación en la localidad. Demanda que puede ser satisfecha por el gobierno central o por el sector privado, además del municipio, sin embargo puede darse situaciones donde ninguno de los tres la satisface de manera óptima⁴¹.

³⁹ Para esta investigación se ha considerado como personal de salud entrenado únicamente a los médicos con el fin de limitar de cierta forma el alcance del indicador y obtener un análisis más específico, Es importante destacar que este indicador está considerado dentro de la meta 5.A de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la utilización de este indicador en el índice incluso podría contribuir a que se otorguen más esfuerzos para el cumplimiento de esta meta.

⁴⁰ CEPALSTAT, disponible en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

⁴¹ Es importante indicar que para la obtención de un mejor indicador global en el ámbito educativo, es necesario un análisis del sistema educativo nacional, desde una perspectiva sociodemográfica, cultural, socioeconómica, con el fin de obtener las mejores dimensiones que den cuenta de las diferencias representativas en las distintas localidades y a su vez permita definir las necesidades y los logros en materia educativa de cada una.

Una vez que se descartaron algunos indicadores y se aceptaron otros en base a las bondades que ofrecen y las distintas pruebas estadísticas realizadas, los indicadores adoptados para la construcción del índice son los descritos en la figura Nº 5:

Figura Nº 6: Indicadores seleccionados para el índice de desempeño para Ecuador, 2008



Elaboración: Alexandra Suasnavas.

En la siguiente sección, se describe la aplicación del análisis de componentes principales para la construcción del índice de desempeño municipal de Ecuador con los indicadores seleccionados.

4.2.2 Análisis de componentes principales para construir el índice

Lastimosamente este tema necesita de un análisis profundo y minucioso, el cual no es uno de los objetivos principales de esta investigación.

La técnica que fue aplicada para la construcción del índice y armar posteriormente un ranking es el análisis de componentes principales. Se debe recordar que este análisis permite estudiar las relaciones que se presentan entre p variables correlacionadas (que miden información común), que transforma el conjunto original de variables en otro conjunto de nuevas variables no correlacionadas entre sí (que no tenga repetición o redundancia en la información) llamado conjunto de componentes principales.

Previo a la realización del análisis de componentes principales, se calcularon los indicadores que formaron parte del índice, en base a la información financiera que ofrece la base de datos de información municipal utilizada tanto por el Ministerio de Finanzas como por el BDE. Al ser esta información del 2008, era necesario trabajar con dólares constantes del año 2000, por lo que se deflactó los montos que presenta la base de datos por cada rubro, de la siguiente forma:

Tabla Nº 26: Deflactor del PIB

Año	IPC	Inflación	Deflactor
2008	214,84	0,24765205	100,994996

Fuente: BDE

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

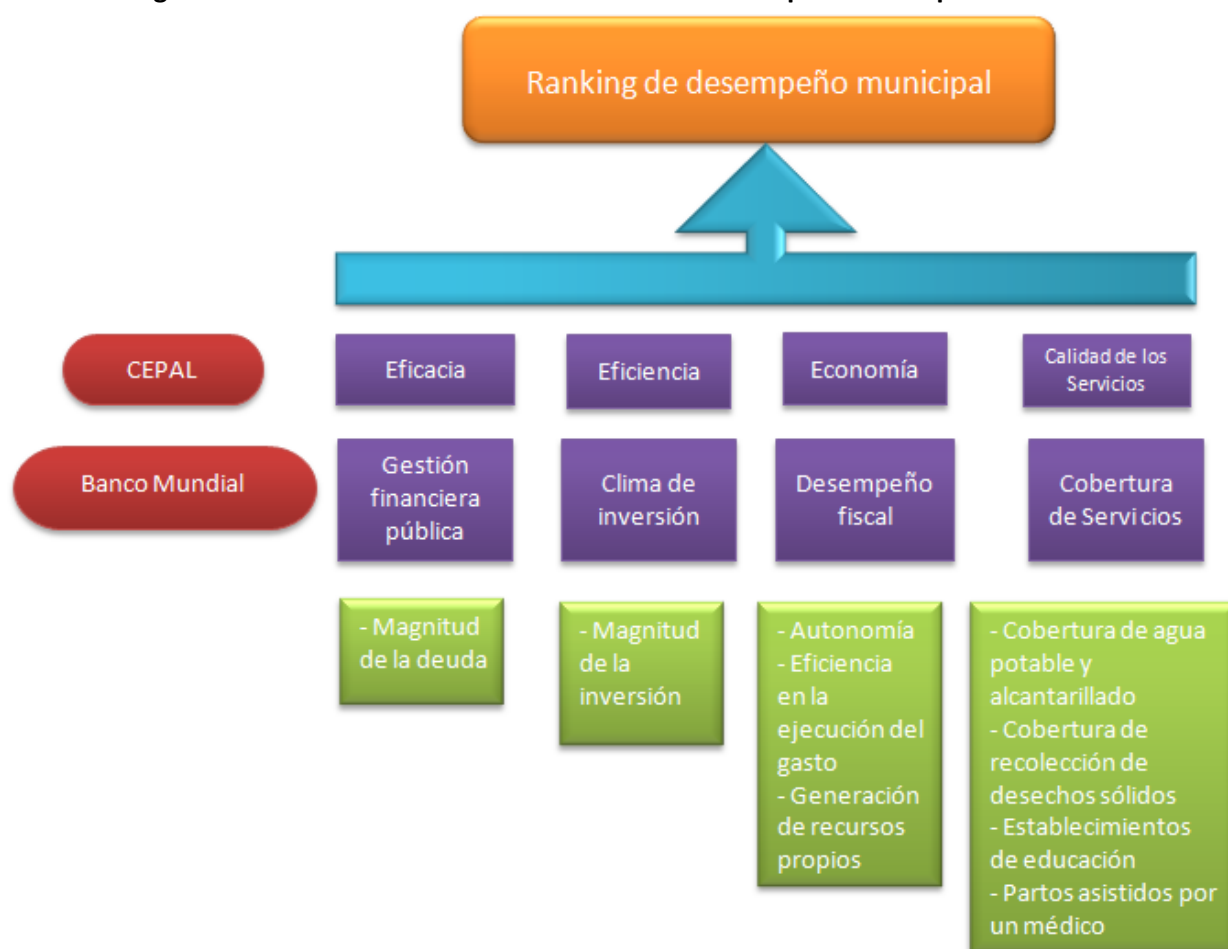
Con el fin de evitar cualquier sesgo de la información debido a la inflación que existió durante el año de análisis.

El índice de desempeño municipal –IDM- para el Ecuador, fue construido a partir de nueve indicadores, que permiten medir y evaluar las capacidades y necesidades de las entidades municipales en lo que respecta a la importancia de los ingresos propios, especialmente los ingresos tributarios frente a los ingresos totales. La magnitud de la inversión total y la inversión en obras públicas dentro del gasto total y el nivel de solvencia del gobierno local para respaldar su endeudamiento. Adicionalmente se han incluido indicadores que se relacionan con la gestión directa de los municipios en base a sus competencias, entre ellos, los niveles de cobertura de servicios básicos (agua potable y alcantarillado) y recolección de residuos sólidos. Además, dado que otra de las competencias y preocupaciones fundamentales de una entidad local, es que su población goce de una vida digna y mejore siempre sus condiciones de vida, se ha incluido dentro del índice un indicador relacionado con la salud y otro con la educación, estos son: La proporción de partos asistidos por médicos en la jurisdicción y el número de establecimientos educativos por cada mil estudiantes.

El incluir indicadores sociales permite medir y evaluar el desempeño municipal desde un ámbito multidimensional es decir conocer el desempeño integral de los municipios en el país.

Por otro lado, se tomó como referencia las metodologías expuestas en capítulos anteriores para evaluar el desempeño local, entre ellas la metodología de la CEPAL y el Banco Mundial (LGPM) para evaluar la problemática a nivel local. La figura Nº 7 muestra la clasificación de los indicadores seleccionados para el IDM del Ecuador enmarcados en cada metodología investigada.

Figura Nº 7: Dimensiones de evaluación consideradas para el IDM para Ecuador*.



*Los indicadores que se muestran en el diagrama son aquellos seleccionados para la construcción del Índice de Desempeño del Ecuador.

Fuente: Metodología de evaluación de desempeño en el sector público CEPAL y *Local Government Performance Measurement (LGPM)* del Banco Mundial

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Una vez que definidos los indicadores, estos se estandarizaron⁴² para evitar los sesgos presentados por las diferencias en las unidades de medida, como sugiere la teoría y los modelos internacionales revisados. Para correr el análisis de componentes principales se utilizó el paquete estadístico STATA, con los siguientes resultados:

Tabla Nº 27: Análisis de componentes principales

⁴²La estandarización se efectúa restando de la variable su media y dividiendo esta diferencia por su desviación estándar simple, es decir, $y^* = \frac{y - \bar{y}}{\sigma}$ donde y^* es la variable estandarizada, y es el nivel de la variable, \bar{y} es la media simple y σ es la desviación estándar simple.

Component	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Comp1	2,72432	1,38265	0,3027	0,3027
Comp2	1,34167	0,08959	0,1491	0,4518
Comp3	1,25208	0,213	0,1391	0,5909
Comp4	1,03908	0,18146	0,1155	0,7064
Comp5	0,85763	0,03844	0,0953	0,8016
Comp6	0,81919	0,33376	0,091	0,8927
Comp7	0,48543	0,11239	0,0539	0,9466
Comp8	0,37304	0,26549	0,0414	0,988
Comp9	0,10756		0,012	1

Principal components (eigenvectors)

Variable	Comp1	Comp2	Comp3	Comp4	Comp5	Comp6	Comp7	Comp8	Comp9	Unexplained
autonoma	0,4826	0,4262	0,0551	-0,0535	-0,1521	0,2183	0,0596	0,0262	-0,7103	0
eficejecgaño	-0,3356	0,2684	0,5434	0,0961	0,2054	0,0905	-0,1588	0,6586	-0,0372	0
maginv	-0,378	0,2814	0,4274	0,1598	-0,0475	0,2816	0,0382	-0,6976	0,0074	0
magdeud	0,1646	0,7186	-0,0358	-0,2639	-0,1349	-0,3826	-0,0116	-0,0226	0,4695	0
genrecprop	0,4446	-0,0426	0,1106	0,1127	-0,0897	0,6821	0,1216	0,1291	0,5204	0
cobds	0,0817	0,0604	-0,0353	0,8612	-0,4086	-0,2661	-0,0518	0,0736	0,0283	0
servbasic	-0,0274	0,3194	-0,5047	0,323	0,6539	0,2039	-0,2537	-0,0675	0,0084	0
partasist	0,336	-0,0766	0,3487	0,1823	0,5411	-0,3351	0,5578	-0,099	0,0199	0
estabtotal	-0,4081	0,1935	-0,3576	0,0269	-0,1373	0,1687	0,7594	0,2049	-0,0385	0

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

La tabla Nº 27 muestra que los indicadores pueden reducirse a cuatro componentes, con una explicación de la varianza total del 70,64%, por lo que se trabajó con estos cuatro componentes ya que explican en gran medida la relación que existe entre las variables y su nivel de importancia en la estimación realizada.

Antes de la prueba final, se realizaron ocho pruebas de análisis de componentes principales utilizando distintos indicadores, lo que permitió descartar indicadores redundantes, además del análisis de correlaciones. También se realizó una prueba para construir un *índice de desempeño financiero* específicamente, donde se incluyó indicadores como: autonomía, dependencia financiera, magnitud de la inversión y la deuda, generación de recursos propios, ingresos tributarios per cápita, esfuerzo administrativo y capacidad de ahorro público. Sin embargo, fue este tipo de pruebas las que determinaron la deficiencia de ciertos indicadores para explicar el índice de desempeño municipal.

Una vez diseñado el modelo, se calculó el índice dentro de los cuatro componentes y pesos determinados. A continuación, se explicará a través de un ejemplo, cómo se realizó el cálculo del índice para un municipio. Se inició con el municipio de Camilo Ponce Enríquez (provincia de Azuay) donde los nueve indicadores se multiplicaron por cada valor de componentes principales que arrojó el modelo

(*eigenvectors*). La sumatoria del producto anterior, a su vez, debe multiplicarse por los pesos o ponderadores del modelo en su conjunto (la columna denominada *proportion* en la tabla de *eigenvalues*). Finalmente, la sumatoria del producto de los componentes principales por los ponderadores, determinados en el modelo, nos da como resultado un índice compuesto, en este caso el índice de desempeño municipal de Camilo Ponce Enríquez. Este proceso se puede apreciar en la tabla Nº 28, que resume el cálculo del índice, proceso que se repitió con los 202 cantones analizados.

Este capítulo muestra el proceso de selección de indicadores y el análisis de las distintas fuentes de información para construirlos, con el fin de que conformen el índice, además se pudo apreciar diversas discrepancias existentes entre indicadores generados por cada institución de acuerdo a sus líneas de acción, por lo que se evidencia la necesidad de construir indicadores homologados dado que las instituciones trabajan en forma complementaria.

Adicionalmente, se realizó el análisis de componentes principales en base a los indicadores seleccionados, el modelo redujo a cuatro componentes los nueve indicadores seleccionados, con una explicación de la varianza total del 70,64%. Además en este capítulo se muestra, en base a un ejemplo, el cálculo del índice de desempeño a partir del modelo desarrollado.

El Capítulo V muestra los resultados de esta investigación, profundiza el análisis de la situación de los municipios en base a sus indicadores y se determina aquellas características que han situado a cada uno de ellos en el ranking con mejor o peor desempeño en el país.

Tabla No 28: Cálculo del índice de desempeño municipal para el cantón de Camilo Ponce Enríquez

	Indicador	C1 (eigenvector)	Componente 1	C2 (eigenvector)	Componente 2	C3 (eigenvector)	Componente 3	C4 (eigenvector)	Componente 4
Nombre del indicador	a_j	x_{1p}	$y_j = a_j * x_{1p}$	x_{2p}	$y_j = a_j * x_{2p}$	x_{3p}	$y_j = a_j * x_{3p}$	x_{4p}	$y_j = a_j * x_{4p}$
Autonomía	7.40	0.4826	3.571343675	0.4262	3.153971559	0.0551	0.407751837	-0.0535	-0.395911493
Eficiencia ejecución gasto	41.05	-0.3356	-13.77602894	0.2684	11.01753923	0.5434	22.30600156	0.0961	3.944804472
Magnitud inversión	75.80	-0.378	-28.6515282	0.2814	21.32947099	0.4274	32.39593427	0.1598	12.11247145
Magnitud deuda	0.00	0.1646	0	0.7186	0	-0.0358	0	-0.2639	0
Generación recursos propios	2.28	0.4446	1.012865878	-0.0426	-0.097049227	0.1106	0.251963487	0.1127	0.256747603
Cobertura desechos sólidos	100.00	0.0817	8.17	0.0604	6.04	-0.0353	-3.53	0.8612	86.12
Cobertura servicios básicos	79.5	-0.0274	-2.1783	0.3194	25.3923	-0.5047	-40.12365	0.323	25.6785
Partos Asistidos por un médico	63.48	0.336	21.32869565	-0.0766	-4.862434783	0.3487	22.13486957	0.1823	11.57208696
Establecimientos educativos	16.80	-0.4081	-6.857237552	0.1935	3.251348852	-0.3576	-6.008694312	0.0269	0.4519963
	Sumatoria	Componente 1 (a)	-17.38018948	Componente 2	65.22514663	Componente 3	27.83417641	Componente 4	139.7406953
	Eigen Values	C1 (eigenvalue) (b)	0.3027	C2 (eigenvalue)	0.1491	C3 (eigenvalue)	0.1391	C4 (eigenvalue)	0.1155
	Ponderadores o pesos	(a)*(b)	-5.260983357		9.725069362		3.871733938		16.14005031
	Indice Compuesto de Camilo Ponce	Sumatoria de ponderadores	24.47587025						

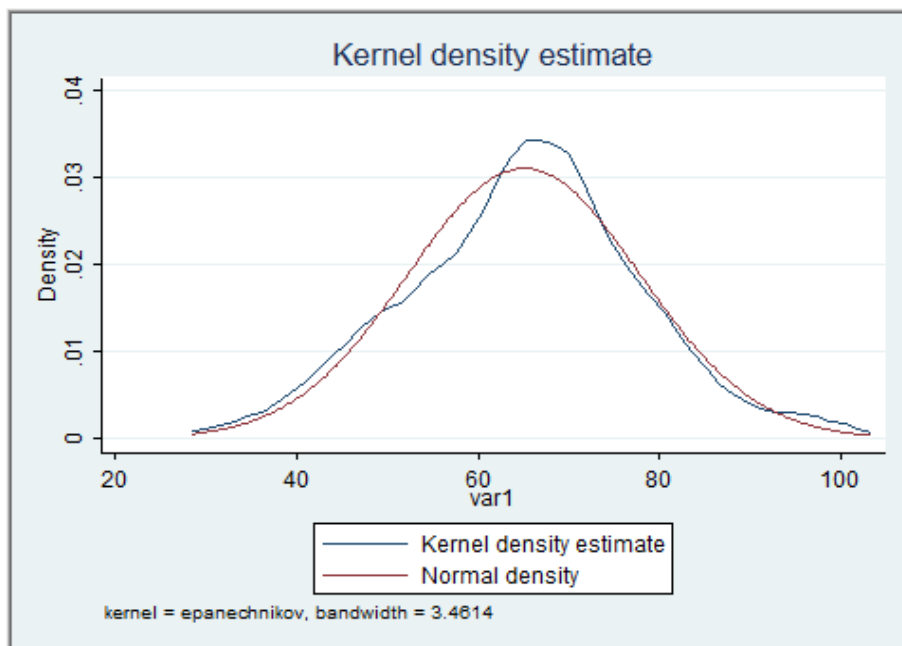
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Capítulo V: Índice y ranking de desempeño municipal

El análisis de componentes principales realizado en el capítulo anterior, permitió construir el índice con 9 indicadores en el ámbito: Financiero, fiscal, y de cobertura de servicios en cuatro componentes. En este capítulo se muestran los resultados del modelo planteado, especialmente la situación de las entidades municipales, tanto de aquellas que indican un desempeño adecuado como de las que presentan resultados poco alentadores, sin embargo resulta importante sugerir que la construcción de este índice y la utilización del mismo como herramienta de política pública y toma de decisiones no debería ser de carácter punitivo, el objetivo de analizar e identificar las falencias o las debilidades que presenta un gobierno local debe estar encaminado a plantear soluciones y políticas que tengan como fin el promover la eficiencia y la equidad interjurisdiccional.

Para evaluar el desempeño de los municipios en su conjunto la Dirección Nacional de Planeación de Colombia (DNP), plantea rangos para agrupar a los municipios en base a sus niveles de desempeño. Los rangos propuestos por Colombia se aplican también para el índice desarrollado en la presente disertación, puesto que la media del conjunto de índices de los 202 municipios es de 65,06 y presenta una distribución normal como se aprecia en el gráfico Nº 8.

Gráfico Nº 8: Distribución normal de los valores obtenidos en el índice de desempeño municipal



Fuente: Índice de desempeño municipal, Ecuador 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Una vez establecidos los rangos de desempeño municipal, se aprecia que la mayoría de los municipios, se concentran en los niveles de desempeño medio y bajo (71 y 61 municipios respectivamente); 44 municipios tienen un nivel *satisfactorio*, 22 cumplen con un desempeño *sobresaliente* y 4 presentan un nivel *crítico*, como se visualiza en la tabla Nº 29 y su composición porcentual en el gráfico Nº 10:

Tabla Nº 29: Rangos y niveles de desempeño municipal

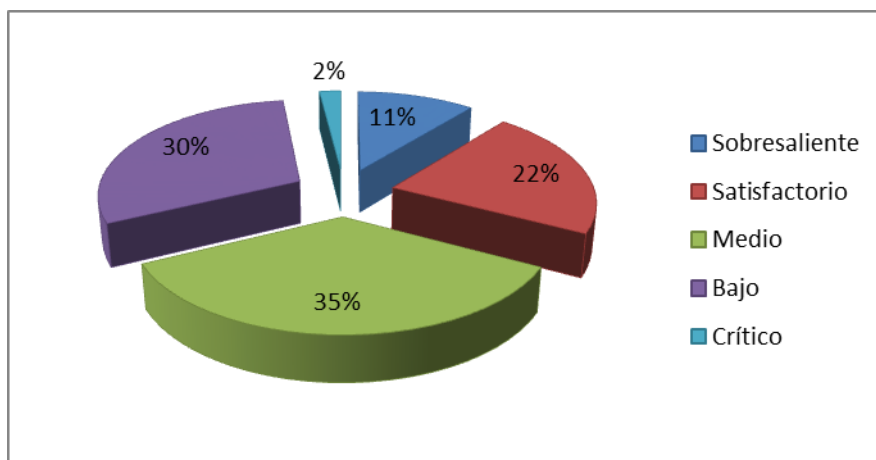
<i>Rango</i>	<i>Nivel de desempeño</i>	<i>Número de municipios*</i>	<i>%</i>
≥ 80	Sobresaliente	22	11
≥ 70 y < 80	Satisfactorio	44	22
≥ 60 y < 70	Medio	71	35
≥ 40 y < 60	Bajo	61	30
< 40	Crítico	4	2
Total		202	100

* Incluye los municipios sin información completa o no evaluables por inconsistencias en la misma

Fuente: Índice de desempeño, Ecuador 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Gráfico Nº 10: Resultados por rango de cumplimiento para el índice de desempeño, Ecuador 2008.



Fuente: Índice de desempeño, Ecuador 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

De los resultados anteriores, es necesario destacar que existen varios municipios que no presentan información completa como se mencionó en un inicio, especialmente en el ámbito financiero, como el caso de Guaranda, lo cual explica su puesto dentro del ranking con un desempeño *bajo*. No obstante resulta extraño, que pese a la falta de información financiera sobre los municipios de Ambato y La Maná se sitúen dentro del grupo con desempeño *medio*.

Es por ello, que la construcción del índice de desempeño municipal, puede ser muy útil como un incentivo para que los gobiernos locales se preocupen por la generación de información y la calidad de la misma, puesto que ello influye en los resultados finales y la posición de un municipio dentro del *ranking*.

El índice es, fundamentalmente un medio de control y evaluación del gobierno central y de rendición de cuentas cuyo fin es dar a conocer a la población en general la evolución y el desempeño de su gobierno local. Como se podrá apreciar a continuación, es posible goreferenciar el índice de desempeño municipal para hallar particularidades y características comunes dentro de los territorios, lo cual contribuiría a la formulación de políticas públicas de acuerdo a distintas necesidades, como las zonas de planificación propuestas por el actual régimen de gobierno, o considerar a su vez, otras características geográficas como las cuencas hidrográficas que permiten realizar análisis en armonía con el medio ambiente.

También es posible relacionar otras variables sociales para construir mapas de pobreza, por ejemplo. Además de variables educativas, de salud, diferenciando áreas urbanas, rurales. etc. El gráfico № 11 muestra un mapa que expone la distribución de los distintos municipios por cada rango de desempeño. Este mapa fue elaborado en el software ARCGIS, el cual permite manipular la información geográfica de acuerdo a múltiples necesidades, para ello se ha considerado la codificación de la división política administrativa (DPA) para el 2008, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

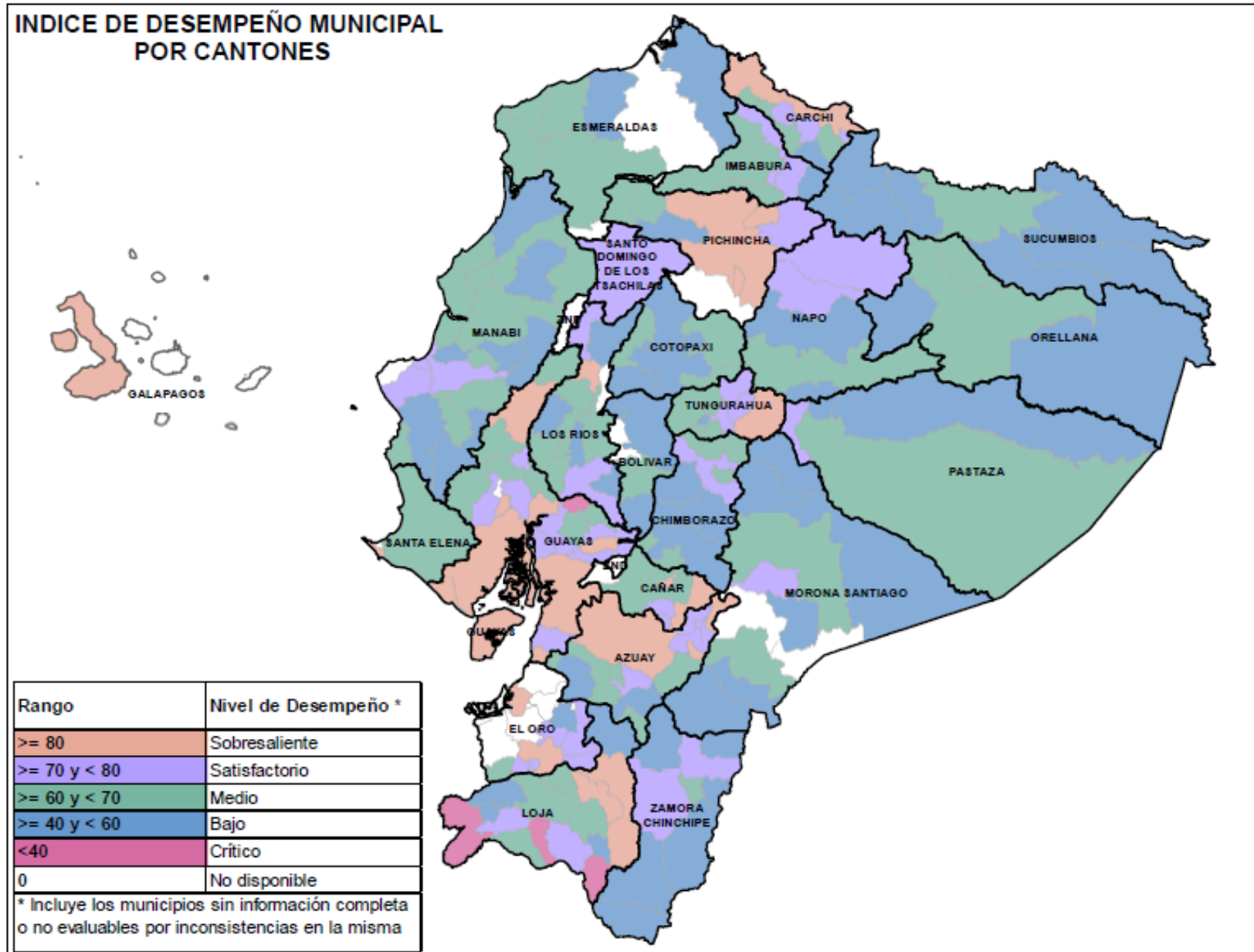
De acuerdo al mapa expuesto en el gráfico № 11, es posible apreciar que los municipios con bajos niveles de desempeño desde *medio* a *crítico*, se encuentran localizados en las fronteras norte y sur del país, las cuales son zonas bastante vulnerables por la problemática social en la que están inmersas.

De igual forma, en la zona central de la sierra los municipios muestran bajos niveles de desempeño, esto se ve corroborado con las condiciones de pobreza que vive su población, de hecho la provincia de Bolívar es una de las provincias con mayor porcentaje de pobreza por consumo (60,6%) para el año 2006 así como también es una de las provincias que presenta mayores niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (73,6%)⁴³.

Adicionalmente, en la región Amazónica no existe ningún municipio que haya conseguido un nivel de desempeño *sobresaliente*, lo cual debería centrar la atención de las autoridades, no es algo nuevo saber que las condiciones de vida en la región amazónica, no han sido las mejores en relación al país, considerando además que es una región distinta y presenta características propias que deben ser tratadas de forma distinta.

⁴³ Encuesta de condiciones de vida (ECV) 2005-2006 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Gráfico Nº 11: Índice de desempeño municipal georeferenciado



Así la pobreza por necesidades básicas insatisfechas⁴⁴ para el año 2006 de acuerdo a la encuesta de condiciones de vida en la Amazonía fue del 71%, mientras para la Costa fue del 36,9% y para la Sierra fue de 51,4%. De igual forma la desigualdad en esta región, es persistente, puesto que el decil más rico consume 27,2 veces más que el decil más pobre. En este sentido, resultan aún más oportunas las acciones que realice el gobierno local para generar equidad y redistribución de la riqueza.

El IDM ayudaría a evaluar la situación de dichos cantones y a proponer acciones prioritarias para mejorar el nivel de vida de dichas poblaciones, con el fin de que estas cifras cambien a lo largo del tiempo, se disminuyan brechas y se elimine la precaria situación en la que viven sus habitantes.

5.1 Principales resultados del ranking por municipios

Los resultados del *ranking de desempeño municipal* 2008 para los 202 municipios se encuentra en el anexo Nº 5, a continuación se presenta los resultados de los 22 municipios que están dentro del rango de *sobresaliente*. Se podrá apreciar que el índice se ha construido en una escala de 100 puntos para el mejor resultado y partiendo de ahí la puntuación del resto de cantones dentro del ranking.

Tabla Nº 29: Ranking de desempeño municipal (municipios sobresalientes)

	Entidad	Ranking sobre 100
1	Samborondón	100,00
2	Quito	98,60
3	Cuenca	95,81
4	Rumiñahui	94,94
5	Azogues	93,75
6	Baños de Agua Santa	91,31
7	Loja	91,05
8	Isabela	89,03
9	Naranjal	85,65
10	Coronel Marcelino Maridueña	85,30
11	Guayaquil	85,04
12	Playas	84,57
13	Machala	84,41
14	Piñas	83,81
15	Quevedo	83,40
16	Salinas	82,69
17	Pedro Moncayo	82,26

⁴⁴ Se refiere al porcentaje de personas con pobreza por necesidades básicas Insatisfechas respecto a la población total.

18	Balzar	82,15
19	Sevilla de oro	81,51
20	El tambo	81,43
21	Nobol	81,07
22	Tulcán	80,37

Fuente: Índice de desempeño municipal Ecuador, 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

A continuación se presenta una breve descripción de los cantones con mejores resultados dentro del índice.

Gobierno Autónomo Municipal del Cantón Samborondón

El puntaje más alto en el índice y por ende el mejor desempeño en las áreas: Financiera, fiscal y de servicios, lo obtiene el Gobierno Autónomo Municipal de Samborondón, ubicado en la provincia de Guayas. Para el 2008, su población asciende a los 50.223 habitantes de acuerdo a las proyecciones poblacionales del INEC en base al Censo 2001.

En la zona rural del cantón las principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería, especialmente el cultivo y la producción del arroz. El mayor grado de desarrollo urbano lo tiene la parroquia “La Puntilla” donde se encuentran ubicadas algunas de las más grandes y prestigiosas urbanizaciones del país.

Su posición en el índice se explica gracias al comportamiento altamente positivo de sus indicadores. Así el municipio de Samborondón en el ámbito fiscal, su indicador de *autonomía*⁴⁵ es de 54,13% este resultado se corrobora con el indicador de *generación de recursos propios*, donde los ingresos tributarios, representan el 25,70% de los ingresos totales. En el ámbito financiero; el indicador *magnitud de la deuda* representa el 2%. Por otro lado, *la magnitud de la inversión* es de 76,40% en relación a los gastos totales, a su vez, este indicador se respalda en el de *eficiencia de la ejecución del gasto* que muestra que el 42,42% de la inversión es destinada a obra pública específicamente. Si se considera que el promedio de inversión destinada a obra pública representa el 44,71% de los gastos totales, es posible apreciar que este cantón destina un alto porcentaje de su inversión a la ejecución de obras.

En el ámbito de cobertura de servicios sociales, el municipio de Samborondón muestra resultados bastante adecuados, de acuerdo con estimaciones del BDE la *cobertura de recolección de residuos sólidos* llega al 100% de la población atendida a nivel urbano. Respecto al indicador de *acceso a servicios básicos*, este promedio ponderado nos da un valor del 90% en el área urbana, que es bastante bueno también. Por otro lado, el indicador de partos asistidos por personal médico devela que el 77,98%, de ellos son asistidos por un profesional, lo cual representa un buen resultado si se tiene en cuenta que el

⁴⁵ Como se mencionó en el capítulo anterior el método de cálculo adoptado para este indicador es el desarrollado por el Ministerio de Finanzas que expresa cuanto representan los ingresos propios sobre el total de ingresos de la municipalidad.

promedio nacional es de 61,99%. En el ámbito educativo, Samborondón cuenta con 6,75 establecimientos educativos por cada mil estudiantes.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ)

Al ser la ciudad de Quito, la capital de la república, la organización municipal se caracteriza por ser más compleja y amplia, a diferencia de la gran mayoría de municipios, su organización cuenta con varias secretarías, empresas municipales, administraciones zonales, fundaciones, entre otras entidades que facilitan su administración al ser un Distrito Metropolitano.

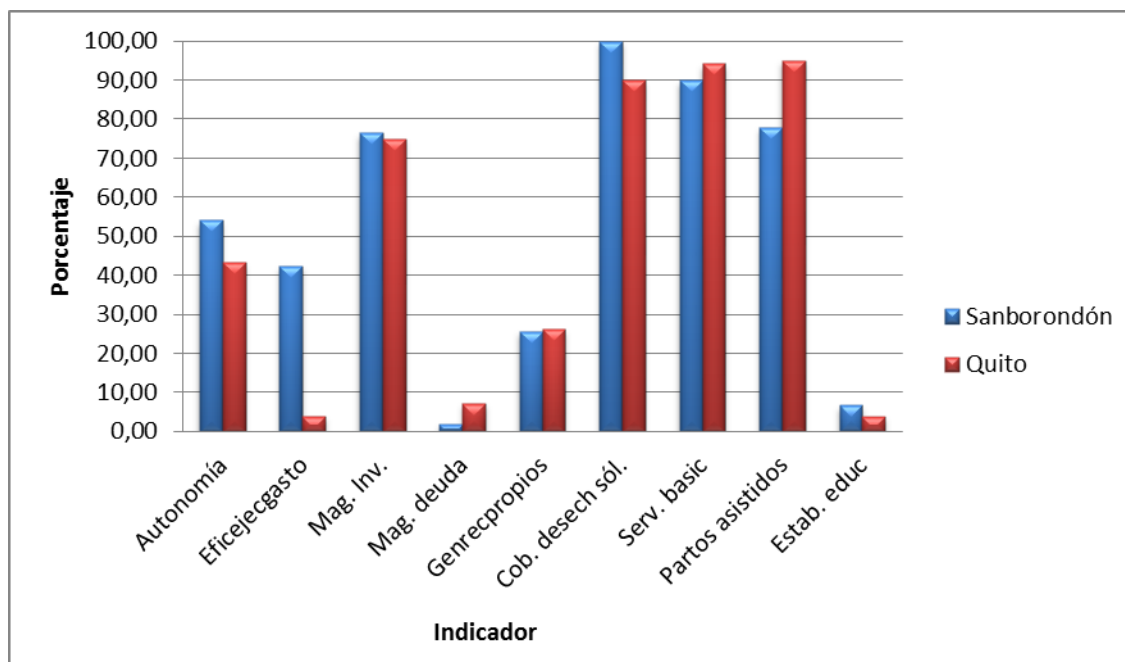
Para el 2008, la población total de Quito ascendía a los 2'093.458 habitantes, se debe considerar que Quito es un caso excepcional dentro del conjunto de gobiernos autónomos, esto lo demuestran sus indicadores. El DMQ goza de amplia *autonomía* (43% de sus ingresos totales son ingresos propios), y a su vez, los ingresos tributarios representan el 26,13% de los ingresos propios. En el ámbito financiero la *magnitud de la deuda* es del 7,21% y de la *inversión* es de 74,95%. La *eficiencia en la ejecución del gasto* muestra que la inversión en obra pública representa el 4,03% de los gastos totales. Es posible explicar el bajo comportamiento de este indicador, puesto que, la base de datos del Ministerio de Finanzas con la que se ha trabajado en la presente disertación, no cuenta con la información completa sobre las empresas municipales.

La ejecución de servicios y obras públicas en el caso de Quito se realiza a través de varias empresas, entre ellas: la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EMAPS-Q), Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP-Q), Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO), Empresa Eléctrica Quito (EEQ), Empresa Pública Metropolitana Quito Turismo, Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV), entre otras. Dado que la base de datos disponible no está complementada con la información de la gestión de estas empresas, se puede explicar, entonces, la posición de Quito en el *ranking* con segundo mejor desempeño.

Respecto al ámbito de cobertura de servicios sociales, el DMQ muestra muy buenos resultados al igual que el municipio de Samborondón, de acuerdo con las estimaciones del BDE la *cobertura de recolección de residuos sólidos* llega al 90% de la población atendida a nivel urbano, y al 94,35% respecto al *acceso a servicios básicos*. Por otro lado, el 95,02% de los partos son asistidos por personal médico al momento de nacer, lo cual supera en gran medida el promedio nacional de 61,99%. Además el DMQ cuenta con 3,93 establecimientos educativos por cada mil estudiantes, esto debido, por supuesto, a la extensa población y a la complejidad que tiene al ser ciudad capital del país.

En el gráfico Nº 12, se aprecia las principales diferencias obtenidas en los cantones Samborondón y Quito, lo cual explica, en base a la descripción anterior, sus respectivos puestos dentro del ranking.

Grafico Nº 12: Resultados de los municipios con desempeño sobresaliente: Samborondón y Quito



Fuente: Ranking de desempeño municipal Ecuador. 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Municipalidad de Cuenca

Cuenca es la tercera ciudad más habitada del Ecuador con 479.614 habitantes para el año 2008, es una ciudad que goza de un patrimonio cultural y natural extenso, lo cual atrae el turismo nacional e internacional. Al ser un gobierno municipal grande, su organización también es compleja destacándose el orden sobre el cual se siente la misma. Entre los resultados más relevantes del índice que ubica a Cuenca en el tercer lugar del ranking, es meritorio resaltar que genera altos niveles de inversión 62,01% y específicamente la inversión en obras públicas representa el 45,78% del gasto total.

Sus niveles de deuda son del 5,74% de sus ingresos totales. En el ámbito de cobertura y provisión de servicios, Cuenca tiene altos niveles en el área urbana (100% en residuos sólidos y 93,5% en servicios básicos). La tasa de partos asistidos por personal médico es de 93,23% y posee alrededor de 4,04 establecimientos educativos por cada mil estudiantes.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui

Rumiñahui está ubicado al sureste de la provincia de Pichincha, a veinte minutos de Quito. Entre otras actividades Rumiñahui busca promover el turismo del cantón, para generar condiciones de desarrollo. Organizacionalmente Rumiñahui es un excelente ejemplo de gestión ordenada, y de rendición de cuentas, como prueba de ello, su página web ofrece una gran cantidad de información sobre el accionar

de la municipalidad, información general del cantón y diversas actividades de *promoción social* como capacitación, salud, ayuda social, desarrollo micro empresarial, entre otras actividades importantes para su población.

De los resultados del índice, vale la pena destacar que tiene un grado de *autonomía* del 42,23% (la proporción de ingresos propios es incluso mayor a la de Cuenca de 30,57%), la *eficiencia en la ejecución del gasto* es de 31,54% (inversión en obras públicas) y presenta bajos niveles de deuda (0,78%).

Respecto al ámbito de cobertura y provisión de servicios sociales, sus indicadores también son bastante alentadores y semejantes a los de la municipalidad de Cuenca: 90% en cobertura de recolección de residuos sólidos, 93% en servicios básicos. Además, el 93,65% de los partos son asistidos por personal médico y cuenta con 4,30 establecimientos por cada mil estudiantes.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Azogues

Su quinta posición en el ranking de desempeño municipal para el 2008, se explica gracias a sus altos niveles de inversión (58,17% frente a los gastos totales y 47,26% se destina a obra pública), en el ámbito financiero la *magnitud de la deuda* indica un porcentaje de 4,30%.

Al ser un cantón más pequeño que los cantones anteriores, cuenta con altos niveles de cobertura de servicios sociales, es posible apreciar que en cuanto a residuos sólidos, alrededor del 100% de su población urbana se encuentra favorecida, así como el indicador de servicios básicos construido para esta investigación es del 81,5%.

Por otro lado, el 89,23% de los partos y nacidas vivas en el cantón son atendidos por personal médico. Finalmente Azogues cuenta con 6,20 establecimientos por cada mil estudiantes, este número es bastante mayor al de Quito, Cuenca y Rumiñahui.

El gráfico Nº 13 muestra un resumen de los indicadores correspondientes a Cuenca, Rumiñahui y Azogues.

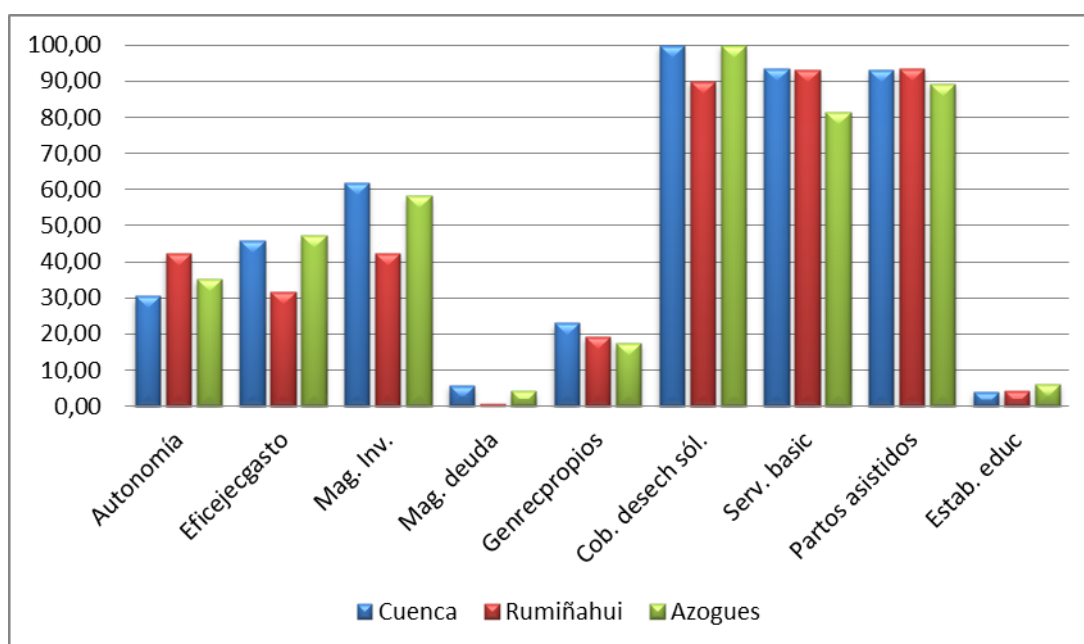
Municipio de Baños de Agua Santa

El sexto lugar dentro del ranking de desempeño municipal construido, lo tiene el cantón Baños de Agua Santa, de la provincia de Tungurahua, un cantón único por su ubicación cercana al Volcán Tungurahua, su flora, fauna y oferta turística. De acuerdo a su gobierno municipal, Baños es la única ciudad en el país apta para practicar deportes de aventura. Los indicadores que componen el índice nos dan cuenta de que Baños presenta valores altos.

Así, la *magnitud de la inversión* es del 63,25% y de igual forma la *eficiencia en la ejecución del gasto* representa el 54,20% (inversión en obra pública respecto a los gastos totales). Por otro lado, en el ámbito financiero, sus niveles de deuda son del 3,06%.

Otro aspecto relevante, es que el cantón cuenta con altos indicadores de saneamiento: los niveles de cobertura de recolección de residuos sólidos son del 90%, así como, el indicador de servicios básicos es del 96%. Algo importante que destacar, es que el porcentaje de partos asistidos por personal médico es del 96.52% (porcentaje mayor incluso que el de Quito de 95.01%) por supuesto esto se puede explicar por ser un cantón pequeño con una población de 18.664 habitantes⁴⁶. Baños cuenta además con 6.49 establecimientos educativos por cada mil estudiantes.

Grafico Nº 13: Resultados de los municipios con desempeño sobresaliente: Cuenca, Rumiñahui y Azogues



Fuente: Ranking de Desempeño Municipal Ecuador. 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Municipio de Loja

Loja es uno de los cantones más representativos del país, además de su valiosa cultura, tradiciones y artes, siendo la música, una de las expresiones más características de ellas, se ha caracterizado por realizar obras a nivel municipal que contribuyan al desarrollo del territorio, especialmente, en lo que respecta a saneamiento ambiental y servicios básicos.

Dentro del índice, los indicadores en el ámbito fiscal muestran que tiene un alto grado de *autonomía* (37,34%), sin embargo el indicador de *generación de recursos propios* que analiza los ingresos tributarios, es apenas de 14,10%. En el caso del municipio de Loja, los ingresos no tributarios son

⁴⁶Dato poblacional para el año 2008 de acuerdo a las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

mayores lo que explica el bajo valor de dicho indicador, esto evidencia que el indicador de autonomía puede ser más representativo que el de generación de recursos propios, puesto que no necesariamente ingresos tributarios más altos representan mejor desempeño de esta forma resulta importante relacionar la gestión y el desempeño, en base a resultados que incluyan múltiples aspectos, es decir, incluir un análisis multidimensional y detallado de los resultados obtenidos. Respecto a los indicadores financieros, el indicador *magnitud de la deuda* es de 7,87% (porcentaje aún mayor que el de Quito de 7,21%) mientras que el *inversión* es de 44,36%.

Por otro lado, los indicadores de servicios muestran que en lo que referente a residuos sólidos el nivel de cobertura urbana es del 90%, y el indicador de cobertura de servicios básicos es del 96,4%. Adicionalmente el 89,55% de los partos en el cantón, son atendidos por personal médico. Loja cuenta además, con 5,85% establecimientos educativos por cada mil estudiantes.

Es importante considerar que, pese a que, dentro del índice no se incluye el indicador de *dependencia financiera*⁴⁷ debido a que se relaciona bastante con el indicador de *autonomía*, la teoría sugiere que las transferencias deben cumplir con dos grandes objetivos: la búsqueda de la eficiencia y la equidad interjurisdiccional. Dado que las capacidades tributarias entre jurisdicciones locales o subnacionales difieren de manera significativa, las transferencias compensadoras a través del gobierno central resultan necesarias con el propósito de evitar migraciones no deseadas entre localidades. Lo ideal es poder garantizar la equidad de un estándar mínimo de servicios en todas ellas.

Resulta evidente entonces que los municipios con un *desempeño sobresaliente* presentan menores niveles de *dependencia financiera* que el promedio (67,48%) especialmente Samborondón, Quito, Cuenca, Rumiñahui, Alausí, Guayaquil, entre otros. Mientras que los municipios con *desempeño medio, bajo y crítico* presentan niveles de dependencia de las transferencias del gobierno bastante por encima del promedio. Cantones como Urdaneta, Chillanes, Alfredo Baquerizo Moreno, Vinces, entre otros, presentan niveles de dependencia mayores al 90%.

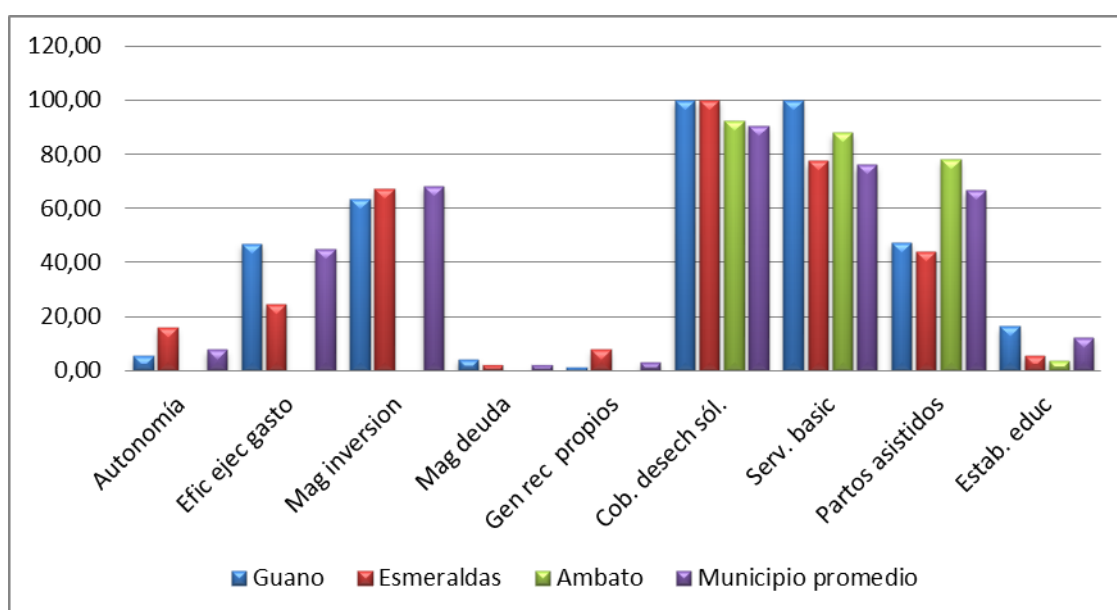
Una vez que entró en vigencia el COOTAD, mencionado en capítulos anteriores, sería importante realizar un análisis exhaustivo del efecto o el rol que deben cumplir las transferencias municipales con el fin de evitar migraciones no deseadas, especialmente, a las grandes ciudades que ya están bastante concentradas y así determinar planes de acción municipales y de desarrollo urbanístico integral, con el fin de mejorar a su vez las condiciones de vida de la población.

Dado que, una gran cantidad de municipios tienen niveles de *desempeño medio* en el 2008 es importante analizar algunos de ellos, con el fin de determinar ciertas características comunes que podrían describir a un municipio promedio en el país. Para ello se ha seleccionado tres cantones dentro del rango *medio* estos son: Esmeraldas con un índice de 66,49, Ambato con un índice de 64,52 y finalmente el municipio de Guano con un índice de 60,08.

⁴⁷ El indicador de *dependencia financiera* relaciona las transferencias totales desde el gobierno central sobre los ingresos totales.

Se ha escogido al municipio de Ambato dentro de los municipios de rango medio, puesto que representa un caso particular en esta investigación y podría ocurrir al realizar análisis posteriores similares, debido a que este municipio no cuenta con información suficiente en el ámbito financiero y fiscal, sin embargo forma parte de la base de datos del Ministerio de Finanzas, por esta razón se lo ha incluido en el conjunto de indicadores analizados. Pese a ello, Ambato cuenta con indicadores sociales positivos lo que le permite ubicarse dentro de este rango de municipios y en mejor posición en el ranking que otros. El gráfico № 14 da cuenta de estos resultados.

Gráfico № 14: Resultado de municipios con desempeño medio; Guano, Esmeraldas y Ambato



Fuente: Ranking de desempeño municipal Ecuador, 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Al comparar, Esmeraldas y Guano, respecto a su información financiera y fiscal, es posible apreciar que presentan como porcentajes de *autonomía* 15,75% y 5,44% respectivamente. Esto se ve respaldado en el indicador de *generación de recursos propios*, el cual equivale a 7,77% para Esmeraldas y 1,38% para Guano, sin embargo es posible apreciar que el nivel promedio de generación de recursos propios en este rango de desempeño (medio) es bastante bajo (2,02%).

En lo que respecta a la inversión respecto a los gastos totales, Guano y Esmeraldas generan niveles de inversión, relativamente, cercanos al promedio (63,49% y 67,27% respectivamente). Pese a ser Esmeraldas, el cantón que tiene mayor inversión que Guano, este último destina mayor porcentaje de esa inversión a obra pública (47,01% Guano y 24,54 Esmeraldas). Adicionalmente los niveles de deuda son bastantes bajos en los municipios con desempeño medio, 2,02% en promedio.

Al analizar los indicadores sociales, en promedio, los municipios de rango medio tienen niveles de cobertura de residuos sólidos más altos (90,48%) que la cobertura de servicios básicos (76,04%). Al comparar estos tres cantones, es posible destacar que en el ámbito de salud, es Ambato el cantón que cuenta con mayor porcentaje de partos asistidos por personal médico (78,04% mientras que Guano y Esmeraldas, 47,42% y 44,10% respectivamente). Mientras que, en el ámbito educativo, Ambato por su extensa población cuenta con 3,74 establecimientos educativos por cada mil estudiantes, mientras que Esmeraldas cuenta con 5,66 y Guano con 16,43.

Hemos podido apreciar en estos tres cantones, que pese a que tienen varias similitudes, existen también muchas diferencias entre ellos por lo que se recomienda, un análisis más exhaustivo para definir características que permitan establecer un perfil de un municipio medio en el país, además de la técnica estadística y econométrica pertinente, incluyendo aquellos municipios que carecen de información puesto que este es un fenómeno relevante y que puede darse, efectivamente en muchos casos.

A continuación, para conocer de manera general los municipios con desempeño *bajo*, se describirá la situación y características de dos de ellos, estos son: Palanda y Taisha.

Municipio de Palanda

El cantón Palanda pertenece a la provincia de Zamora Chinchipe, limita al este con el departamento de Cajamarca, Perú. En este cantón, arqueólogos descubrieron vestigios de una de las más antigua cultura de la región (Mayo Chinchipe, 5000 A. C.), así como vestigios de una de las últimas batalla entre Bracamoros⁴⁸ e Incas, es por ello que se debería considerar la riqueza cultural que ofrece este cantón. Respecto a los resultados obtenidos en el índice, es necesario destacar que sus niveles de autonomía son bajos (2,53% y en cuanto a los ingresos tributarios, estos representan el 0,54% de los ingresos totales) el indicador *magnitud de la inversión* es del 65,39% y el de *eficiencia del gasto público* es de 37,76%. Los niveles de *deuda* son del 6,07%, lo cual es bastante alto, en comparación al promedio de municipios dentro del rango de desempeño bajo (2,52%).

En cuanto a los niveles de coberturas de servicios son altos (90% en residuos sólidos y 95% en lo que respecta a servicios básicos en el área urbana). Por otro lado, en Palanda existen 21,86 establecimientos educativos por cada mil estudiantes para el 2008, mientras que, en el ámbito de la salud, únicamente el 18,46% de los partos son asistidos por personal médico. La mayoría de ellos son asistidos por obstetrices, comadronas y otros. Este indicador es bastante bajo si se considera incluso que el promedio en este rango (desempeño bajo) es de 40,07%.

⁴⁸ Se denomina como Bracamoros a una confederación de numerosos grupos tribales indígenas amazónicos, que habitaron la cuenca del río Mayo-Chinchipe, el suroriente de la provincia de Zamora Chinchipe, en el siglo XVI.

Gobierno Municipal del Cantón Taisha

El cantón Taisha se ubica en la provincia de Morona Santiago, es uno de los cantones más grandes de dicha provincia con 14.708 habitantes al 2008. Ha sido poblado ancestralmente por las nacionalidades Shuar y Achuar. Una característica particular de este cantón, es que su principal medio de transporte es el traslado a pié, la distancia entre los centros oscila entre una hora a cinco días, las vías son senderos estrechos por la mitad de la selva y caminos vecinales abiertos en forma de trocha. Los habitantes poseen acémilas⁴⁹ y las utilizan como medios de carga de personas y alimentos⁵⁰. Otro medio de transporte, utilizado para llegar a Taisha y sus parroquias es por vía aérea, así como fluvial, pero en menor medida.

Se puede explicar su posición en el ranking, dentro de los municipios con desempeño bajo, puesto que pese a presentar mejores indicadores que Palanda, en los aquellos como, *autonomía, generación de recursos propios y magnitud de la inversión* (9,64%, 1,69%, y 70,61%, respectivamente); presenta indicadores sociales desalentadores, especialmente, en lo concerniente a coberturas de servicios básicos con un porcentaje de 56,65%. Este indicador puede corroborarse puesto que de acuerdo a información del cantón, se ha detectado que uno de los principales problemas de salud se debe al consumo de aguas contaminadas y deposición al aire libre.

En este sentido, en el ámbito de salud, únicamente el 7,48% de los partos son atendidos por personal médico. Mientras que en el ámbito educativo, los resultados de *establecimientos educativos por cada mil estudiantes* son bastante buenos considerando los bajos niveles poblacionales (24,22 establecimientos por cada 1.000 estudiantes).

Dado que el IDM elaborado en la presente investigación, si bien es cierto permite analizar y exteriorizar las fortalezas de los GAD, se sugiere que el índice sea utilizado como un mecanismo o instrumento de incentivos y de réplica de buenas prácticas de gestión y desempeño, por supuesto teniendo en cuenta la pertinencia y la relación que exista entre localidades. Siguiendo esta línea, a continuación, se explica los principales resultados de los cantones que presentaron resultados de desempeño *crítico*, con el fin de que se puedan detectar las características y necesidades de estos municipios y proponer mejoras para su desempeño.

Como preámbulo al análisis particular de cada cantón, de manera general, es necesario indicar que muchos de ellos, son cantones pequeños (tienen desde 8.000 a 22.000 habitantes aproximadamente) como lo muestra el gráfico Nº 15, adicionalmente, tres de ellos pertenecen a la provincia de Loja, estos son: Espíndola, Zapotillo y Sozoranga, y el último pertenece a la provincia de Guayas.

⁴⁹ Las acémilas son mulas o machos que se usan para llevar carga o para arrastre.

⁵⁰ Información obtenida del plan de desarrollo del Cantón Taisha, disponible en: www.ame.gob.ec

Tabla Nº 30: Ranking de desempeño municipal, municipios con desempeño crítico.

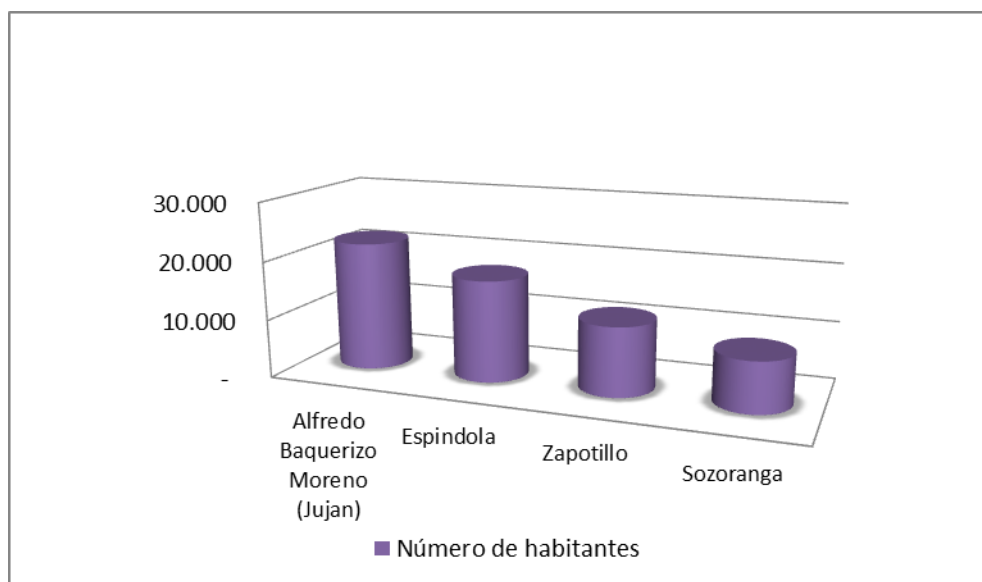
	Entidad	Ranking sobre 100
1	Alfredo Baquerizo Moreno (Jujan)	38,58
2	Zapotillo	34,66
3	Espíndola	33,04
4	Sozoranga	31,54

Fuente: Índice de desempeño municipal Ecuador, 2008.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

A continuación, se realizará una breve descripción de cada cantón, sus características principales y una explicación de su posición en el *ranking*.

Gráfico Nº 15: Población de los municipios con niveles de desempeño crítico, 2008



Fuente: Proyecciones de población para el año 2008, INEC.

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

A continuación, se realizará una breve descripción de cada cantón, sus características principales y una explicación de su posición en el *ranking*.

Municipio de Alfredo Baquerizo Moreno

El cantón Alfredo Baquerizo Moreno, está ubicado en el noroeste de la provincia de Guayas. Como un aspecto general de este cantón, la agricultura y ganadería son las principales actividades productivas, donde se han establecido grandes piladoras de arroz, además de la cría y comercialización de pavos.

En el ámbito fiscal, el municipio Alfredo Baquerizo Moreno, presenta un nivel de 2,86% de *autonomía* y 2,34% en *generación de recursos propios*. Si se compara estos indicadores con el resto de municipios del grupo con desempeño crítico, es Zapotillo quien tiene el mayor grado de autonomía (7,45%) sin embargo, es justamente, Alfredo Baquerizo Moreno, el municipio que genera mayor porcentaje de ingresos tributarios.

El indicador *magnitud de la deuda* (2,04%) de este cantón es el más bajo del grupo de municipalidades con desempeño crítico, el promedio de nivel de deuda del mismo es de 4,61%. Mientras que, en cuanto a la inversión, Alfredo Baquerizo Moreno presenta el 71,68% respecto a los gastos totales, sin embargo el porcentaje de esta inversión destinada a obra pública es bastante reducido (37,30%) en comparación con los otros tres cantones de este grupo (Zapotillo, 50,49%; Espíndola, 42,86% y Sozoranga, 51,59%).

La posición de Alfredo Baquerizo Moreno en el ranking, con un rango de desempeño crítico, se puede explicar porque el indicador de cobertura de recolección de residuos tiene un valor de 0%, sin que esto signifique que no hay recolección de basura en el cantón, si no que este valor ofrece el BDE dentro del sistema EVM. No obstante, a más de ello, la cobertura en servicios básicos es bastante baja 47,8% (porcentaje más bajo del indicador dentro de este grupo). En cuanto al ámbito de la salud, el 61,43% de los partos son asistidos por personal médico en este cantón, siendo este valor el más alto sobre el tema en este grupo. Finalmente, en lo educativo, el cantón cuenta con, alrededor de 9 instituciones educativas por cada mil estudiantes.

Municipio de Sozoranga

El cantón Sozoranga se encuentra ubicado en la provincia de Loja. Se levanta sobre las faldas del Insana y el Jatumpamba, cerros reconocidos por su belleza paisajística, por lo que es denominada la "la Atenas de la provincia de Loja". Lastimosamente, Sozoranga se encuentra en última posición dentro del *ranking de desempeño municipal*, debido principalmente, a que el indicador de *magnitud de la deuda* es bastante alto (7,89%), en relación a otros municipios grandes, en el caso del municipio de Quito, que es uno de los más complejos, el porcentaje de este indicador es de 7,21%.

Adicionalmente, sus niveles de *autonomía* y *generación de recursos propios* son bajos (3,19% y 0,14% respectivamente). Pese a ello, *la magnitud de la inversión* y especialmente en lo que respecta a *obras públicas* es alta (72,08% y 51,59% respectivamente). Respecto a los niveles de cobertura de servicios, estos son bajos, puesto que, en el campo de recolección de residuos sólidos, la cobertura es de 69% mientras que en servicios básicos es del 90% en el área urbana.

Otro indicador del cantón bastante bajo, es el de *proporción de partos atendidos por personal médico* el cual asciende a 6,94%, teniendo en cuenta que el promedio a nivel nacional es de 62,42%. Pese a ello, en lo que respecta al ámbito educativo Sozoranga tiene un buen indicador de establecimientos educativos el cual es de 42,46 por cada mil estudiantes, es necesario considerar por supuesto su reducido número de habitantes.

5.2 Consideraciones finales

En el presente capítulo se ha descrito y analizado la situación de varios municipios de acuerdo a sus indicadores dentro del índice de desempeño municipal, lo cual explica la posición de cada uno dentro del *ranking*, de igual forma se ha profundizado en el análisis de cada cantón en base a ciertas características investigadas, que permiten conocer más de cerca la realidad de los mismos, las cuales son de índole cualitativo y que no están incluidas dentro del índice, tales como: aspectos culturales, turísticos, y ambientales, que a su vez pueden dar cuenta de las potencialidades que tiene cada cantón y que representan oportunidades de crecimiento y desarrollo para los gobiernos municipales, muy independientemente de los resultados obtenidos en el índice.

Es claro visibilizar que, el índice construido para la presente investigación arroja resultados coherentes con la realidad de los indicadores, existen por supuesto casos especiales o particulares, donde la calidad de la información juega un rol fundamental puesto que de ello depende también el nivel de desempeño que obtenga un municipio (el caso de Ambato por ejemplo). Esto es posible apreciar en el mapa de georeferenciación del índice, el cual da cuenta de que, justamente, son las áreas más vulnerables, pobres y desiguales las que se ven incididas adicionalmente por un desempeño municipal deficiente (municipios con niveles de desempeño bajo y crítico especialmente, ubicados en la provincia de Loja en la frontera sur del país), la región amazónica es un ejemplo de ello, sin embargo hay que considerar las características especiales de esta región, incluso en la dificultad de obtener información de esta región.

Adicionalmente, en base a los resultados del índice se aprecia que muchos de los municipios que tienen niveles de desempeño bajo y crítico, presentan altos porcentajes de *magnitud de la inversión* así como también inversión en obras públicas o *eficiencia en la ejecución del gasto*, lo cual atrae atención puesto que se evidencia, aún más la necesidad de contar con indicadores que muestren la calidad del gasto de las municipalidades.

Sin embargo, es preciso destacar que la presente investigación es una propuesta realizada en base a la disponibilidad de información con periodicidad anual, puesto que esto permite que el índice pueda actualizarse y compararse en el tiempo, y que además pueda ser mejorada agregando los indicadores que sean pertinentes.

Para finalizar esta sección de consideraciones finales, en esta investigación se ha podido identificar, tras considerar las experiencias y recomendaciones internacionales, que se puede construir un índice que dé

cuenta del desempeño de las localidades, no únicamente en base a variables financieras, o de gestión, sino un índice que permita evaluar la situación integral o global de un municipio que no necesariamente deben atribuirse a la gestión del gobierno local vigente en el año de análisis, más bien por otro lado, permita visibilizar las necesidades reales que atraviesan los habitantes de dichas jurisdicciones.

El desarrollar este tipo de índices compuestos o multidimensionales, a través de técnicas factoriales como el análisis de componentes principales, no solo es posible sino que es necesario, y puede servir como un eje importante para la planificación nacional en el ámbito de desarrollo local territorial y el accionar prioritario de los gobiernos locales puesto que incluye ámbitos financieros, fiscales y de servicios sociales que corresponden a actividades dentro de las competencias fundamentales de las localidades.

Conclusiones

La presente investigación ha permitido analizar la situación de los municipios en el 2008, a través de la construcción de un índice que muestra el comportamiento del desempeño municipal para el Ecuador, para ello, fue necesario evaluar la información disponible, de tal forma que además de que, sea lo más completa y consistente, en el ámbito de la formulación de políticas y toma de decisiones, permita la actualización del índice en periodos posteriores, con el fin de que sirva como un instrumento para fortalecer el desarrollo integral en nuestro país y solventar las necesidades primordiales de la ciudadanía.

Se ha construido el índice de desempeño municipal (IDM), a través del uso de indicadores financieros, fiscales, y de servicios sociales, en base a metodologías y recomendaciones internacionales (CEPAL, Banco Mundial y las experiencias de México y Colombia), el cual permite evaluar y comparar el desempeño de los distintos municipios al año de análisis. Estos indicadores fueron: Autonomía, generación de recursos propios, magnitud de la inversión, magnitud de la deuda, eficiencia en la ejecución del gasto, cobertura de recolección de residuos sólidos, proporción de la población con servicios básicos (agua potable y alcantarillado), partos asistidos por personal médico, y, establecimientos educativos por cada mil estudiantes). Este conjunto de indicadores al describir la situación de los municipios, mediante un enfoque multidimensional, constituyen una herramienta fundamental de los gobiernos locales, especialmente para priorizar sus acciones en cuestión de generación de obras públicas y gasto público. Además, el IDM ofrece al gobierno central, un instrumento para focalizar las políticas a nivel de los distintos territorios.

Respecto a la recolección de la información para la investigación, resulta imprescindible disponer, cada vez, de mejor información y mayor cobertura en las estadísticas de gobiernos seccionales, lo cual es parte del accionar de entidades como el Ministerio de Finanzas y Banco del Estado, sin embargo, todavía no se cuenta con información completa para todos los municipios en el país. Además esta información muchas veces no está disponible para la ciudadanía y tampoco es siempre bien aprovechada por los tomadores de decisiones, especialmente, para procurar fortalecer una forma de gobierno descentralizada.

En la presente disertación, también se analizó la legislación vigente sobre descentralización y ordenamiento territorial (COOTAD), y se evaluó la pertinencia de incluir el indicador de *esfuerzo administrativo*, considerado además dentro de esta Ley como un criterio de asignación de recursos, sin embargo al realizar el análisis de correlaciones y de componentes principales, el indicador no es representativo para incluirlo en el índice, por esta razón no se lo incluyó para medir el aspecto administrativo de las municipalidades. Además se desconoce el alcance de los ingresos de financiamiento, que de acuerdo a lo expuesto en la Ley, deben ser excluidos de los ingresos totales del GAD para calcular dicho indicador, en este sentido se cometería un error al no considerar este tema para el cálculo del indicador.

El IDM ha podido, de manera general, identificar la problemática local con el fin de que se pueda determinar la necesidad de establecer una cultura de la evaluación y el seguimiento del gasto público y de los recursos de transferencias locales, además aporta con insumos para la evaluación de las políticas públicas, sectoriales y de descentralización, puesto que sus resultados revelan que existen ciertas áreas que caracterizan al municipio, que evidencian necesidades puntuales y debilidades que deben ser afrontadas oportunamente. Por otro lado, el IDM permite brindar elementos a la ciudadanía para la transparencia y la rendición de cuentas, de una manera práctica, gracias a que los resultados se muestran simplificada y dan cuenta de cómo el accionar del gobierno municipal contribuye a mejorar los niveles de vida.

En cuanto a los principales resultados sobre la situación de los distintos municipios de acuerdo a sus niveles de desempeño; el ranking de desempeño municipal, permitió determinar las siguientes características: Los municipios con mejor desempeño (sobresaliente) presentan menores porcentajes de respaldo de su deuda en ingresos totales, mientras que algunos de los municipios con *desempeño crítico* presentan indicadores de *magnitud de la deuda* más altos. Generalmente, es importante tener niveles aceptables de deuda, que estén de acuerdo con la legislación nacional, sin embargo esto nos da cuenta de que la deuda no está contribuyendo necesariamente a mejorar la situación general de un cantón, por lo que sería necesario evaluar el destino de esa deuda, con el fin de, promover la equidad interjurisdiccional.

De igual forma, se pudo apreciar que los municipios que están en los rangos de desempeño bajo y crítico, presentan altos porcentajes de *magnitud de la inversión total* (el promedio de este indicador en municipios con desempeño bajo es 72,84%; crítico es 70,20%; mientras que el promedio en municipios sobresalientes es 62,22% y satisfactorios es 64,78%), así como también la inversión en obras públicas o *eficiencia en la ejecución del gasto* (el promedio de este indicador en municipios con desempeño bajo es 47,59% y crítico es 45,56%; mientras que el promedio en municipios sobresalientes es 38,17% y satisfactorios es 43,38%), lo cual resulta paradójico. En este sentido, se evidencia aún más la necesidad de contar con indicadores de calidad del gasto de las municipalidades, puesto que dichos cantones pueden carecer de servicios básicos u otro tipo de infraestructura, por lo que la inversión debería estar destinada fundamentalmente a satisfacer dichas necesidades.

Lo anterior se complementa con los resultados de los indicadores sociales, así los municipios con mejores niveles de desempeño: sobresaliente y satisfactorio presentan indicadores positivos en servicios sociales, por ejemplo, mientras los municipios sobresalientes en promedio cuentan con una cobertura de residuos sólidos de 94,95%, en los municipios críticos la cobertura promedio es de 22,25%, en el área urbana. De igual forma el porcentaje de partos asistidos por personal médico, en municipios sobresalientes es de 86,41% en promedio, mientras que en municipios críticos es de casi la mitad, 39,95%. Estos indicadores son claves para evaluar la salud, el entorno ambiental y las condiciones de vida de las poblaciones.

Adicionalmente, los resultados de municipios con desempeño bajo y crítico, se deben especialmente, a los bajos niveles de autonomía que presentan. Esto corrobora la necesidad de generar recursos

provenientes de la autogestión sean estos tributarios o no (pese que el indicador *generación de recursos propios* únicamente considera los ingresos tributarios, el indicador de *autonomía* por su parte considera los ingresos propios totales), debido a que ingresos tributarios, no necesariamente implican un excelente desempeño de la localidad, es necesario analizar los ingresos propios en su totalidad: tributarios y no tributarios, como en el caso de Loja, que se ubica en el séptimo puesto del *ranking*, pese a tener un bajo porcentaje de ingresos tributarios, frente a sus ingresos totales. Es importante considerar que los ingresos no tributarios abarcan el cobro de tasas por recolección de basura, agua potable, alcantarillado, lo cual puede utilizarse como un indicador de eficiencia y recuperación de costos operacionales en los servicios brindados a la ciudadanía.

Entre los municipios con desempeño sobresaliente, la ausencia de información consolidada especialmente en el caso del Municipio de Quito, genera sesgos en los resultados del ranking, sería importante contar con la información sobre las empresas de agua potable y alcantarillado (obra pública en general) desde una misma fuente y disponible al público en general, en este caso el Ministerio de Finanzas, al ser la entidad rectora en materia de finanzas públicas.

Por otro lado, el índice ha permitido extender el análisis hacia cuestiones particulares de cada municipalidad, así fue posible apreciar que municipios con *desempeño medio, bajo y crítico* pueden tener otro tipo de atributos que no son medidos dentro del índice, como poseer en sus territorios parte del patrimonio natural y cultural del país. Por ejemplo, zonas boscosas con especies endémicas únicas, ser el hogar de grupos étnicos con historia y tradiciones propias, zonas arqueológicas, vista paisajista por su ubicación geográfica, entre otras características que de ser mejor investigadas pueden convertirse en aspectos favorables para mejorar la situación de los territorios.

Se construyó el índice y el *ranking* en base a información municipal, en algunos casos, incompleta, como en el caso de Ambato, Guaranda, etc., lo cual se puede explicar porque los municipios ofrecen reportes tardíos o porque en verdad se carece de información. De esta forma se ha evidenciado los vacíos que existe en la información puesta al público, lo cual debe obligarse a corregir o mejorar para un año subsiguiente. Esta situación también se puede apreciar en el mapa donde se ha georeferenciado el índice (zonas con leyenda de color blanco).

Al georeferenciar el IDM en el mapa del Ecuador, se puede apreciar claramente que las zonas con niveles de desempeño medio, bajo y crítico son la región Sierra central, la Amazonía, y especialmente la frontera sur del país, de hecho tres de los cuatro cantones con desempeño crítico se encuentran ubicados en la provincia de Loja y son fronterizos al Perú, estos resultados deberían ser considerados para la toma de decisiones, puesto que este índice al resumir la capacidad financiera, fiscal y de cobertura de servicios de un municipio, permitirá emprender y establecer objetivos y metas programadas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en la zonas de planificación, etc. propuestos por el actual régimen de gobierno, así dar respuesta a necesidades reales de la población.

Recomendaciones

En la presente investigación se propone construir un índice de desempeño municipal como una herramienta para la planificación y desarrollo territorial del país, en este sentido, podría ser la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) quién lidere la construcción del índice. Pero adicionalmente, es vital difundirlo por los medios que sean más convenientes, para que esta sea una herramienta disponible y accesible. Podría difundirse vía internet, sin embargo es preciso tener en cuenta que existen muchas personas y hogares en el país que no cuentan con este medio por lo que un buen medio de difusión sería la prensa escrita.

En este sentido, si bien es cierto en el país, los municipios presentan en sus páginas web información sobre su gestión teniendo en cuenta además la Ley de Transparencia (Art. 7 Difusión de la información pública), donde se incluye desde la estructura orgánica de la entidad hasta los informes de auditoría de la misma. Sin embargo muchos de estos informes pueden resultar extensos para la ciudadanía, especialmente, si se busca la rendición de cuentas y la transparencia es necesario, simplificar y hacer amigable la difusión de la información, sin omitir por supuesto, lo que exige la ley. Es por ello que el construir este tipo de índices permitiría apreciar de manera práctica y concisa la situación y la evolución del desempeño de las localidades.

Adicionalmente, resulta básico mejorar los sistemas de información existentes, que en el ámbito financiero son administrados por el Ministerio de Finanzas, en base a sus competencias, como ente rector de las finanzas públicas del gobierno central, y cuya información esté armonizada y se muestre completa, con la que ofrece el Banco Central y con el Banco del Estado. Sin embargo debe ser actualizada año a año para que la información sea oportuna en manos de la ciudadanía (para el año 2010, el último año de información disponible es el 2008).

Resulta necesario además, retroalimentar los resultados que ha brindado el índice de desempeño municipal con la información que se genere sobre la gestión pública territorial, esto permitirá a su vez focalizar la asistencia técnica municipal y priorizar acciones para el desarrollo de sus territorios en base a criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicios.

En el proceso de construcción del índice y ranking se evidenció la necesidad de homologar la metodología de indicadores financieros, especialmente, de esta forma sería importante acordar un conjunto básico de indicadores que midan el desempeño financiero y fiscal a nivel local entre las instituciones que utilicen y que requieran esta información (productores y usuarios).

Respecto a los indicadores de cobertura de servicios de recolección de residuos sólidos, agua potable y alcantarillado, para esta investigación se utilizó la información disponible para el año de análisis es decir coberturas a nivel urbano, sin embargo se recomienda trabajar con la información que provee el Censo de Población y Vivienda respecto a los servicios en la vivienda, para contar incluir la situación de los

sectores rurales que muestran realidades totalmente diferentes. Esto contribuiría, de manera especial a emprender acciones para la disminución de brechas y redistribución de los recursos.

Por otro lado en la presente investigación no se consideró indicadores de eficacia, puesto que actualmente muchos municipios todavía no cuentan con planes y criterios de medición para los mismos, por lo que sería importante para una futura investigación, incluir aquellos que midan el grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) propuestos en legislación vigente (COOTAD), además de medir los logros alcanzados por el municipio en términos de productos y resultados. Es importante destacar que los PDOT están siendo construidos en ciertos municipios, al ser un criterio de asignación presupuestaria expuesto en la ley.

Dado que el país cuenta con grandes limitaciones en generar información demasiado desagregada (cantonal, parroquial, entre otras), es importante considerar que mientras se cuente con más información de este carácter y que además sea consistente, esta puede ser incluida dentro de la construcción de este tipo de índices. Es así como, sería importante incluir variables o indicadores que demuestren los productos que se generan en base a la gestión de los GAD, es decir la cantidad de bienes y servicios efectivamente brindados a la comunidad, por ejemplo el *volumen bruto de agua dulce provisto para el suministro de agua potable, el volumen de residuos sólidos tratados*, como un indicador de gestión y conservación ambiental. Así como también, variables de educación y salud como *tasas de asistencia, de matrícula, analfabetismo*, entre otros. Lastimosamente, al momento de desarrollo de la investigación no se contó con esta información especialmente en materia ambiental. El *Censo de la gestión, gasto e inversión ambiental a municipios y consejos provinciales* levantado por el INEC durante el 2011, puede aportar con indicadores sobre este tema.

Además de la inclusión de los indicadores mencionados, sería interesante incluir en el análisis el enfoque de género, como lo hace el IGD de México, donde incluye dentro de su índice, el *número de analfabetas/número de habitantes del estado* (información que ofrece el censo de población y vivienda) Esto da cuenta de la importancia que tiene la promoción en la equidad de género en la formulación de políticas. De igual forma, temas como la seguridad ciudadana, que además de dar a conocer las necesidades en cuanto al mejoramiento de condiciones de vida y el *bienestar* de la población, de hecho resultaría muy interesante contar con indicadores de bienestar dentro del índice de desempeño municipal para el país, sin embargo estos temas todavía no se han estudiado en todos los cantones del país.

En referencia a los resultados del índice y la caracterización que ofrece respecto a las municipalidades, sobre los altos niveles de deuda municipal en municipios con desempeño crítico, es necesario considerar que el BDE juega un rol fundamental en este ámbito, dado que es una institución que promueve la banca de desarrollo, y posee las capacidades necesarias para evaluar en el corto, mediano y largo plazo el impacto que tengan los proyectos que financia. Así como también se recomienda priorizar aquellos que promuevan la equidad interjurisdiccional, permitan disminuir migraciones innecesarias a nivel interno, gracias a la satisfacción de las necesidades de la población.

En este sentido se debería propender a crear criterios para contraer deuda de manera que esta, responda a la realización de proyectos que respondan a necesidades reales de la localidad. El índice y el ranking de desempeño municipal permiten, de manera indirecta, apreciar otro tipo de ventajas y fortalezas que pueden ofrecer cantones con niveles de desempeño bajo o crítico y que no están siendo aprovechados, el turismo por ejemplo, que podría ser potencializado con una buena gestión del gobierno local, abasteciendo de servicios básicos a la población, educación para su ciudadanía, entre otros factores que son necesarios para fortalecer el turismo.

De esta forma, el índice si bien es cierto, no permite apreciar la calidad del gasto, la inversión y la deuda que realizan los municipios sin embargo podría servir de guía para hacer un análisis más exhaustivo del destino de estos rubros y recomendar a las entidades municipales la mejor manera de utilizar los recursos de tal forma que contribuyan a explotar adecuada y sosteniblemente las fortalezas que poseen los territorios, en armonía con el medio ambiente y los aspectos culturales de cada uno, la Amazonía es un ejemplo de ello.

De acuerdo a los resultados del índice, se recomienda priorizar acciones de política en los ámbitos de educación, salud y servicios básicos en los cantones en la frontera sur de manera especial, la región Sierra central y la Amazonía (considerando por supuesto las particularidades de esta región), de igual forma centrar la atención en los niveles de deuda, destino de las inversiones y la calidad del gasto de estos municipios puesto que es importante determinar el porqué de la situación de los mismos y que se está haciendo para promover su desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Alvarado Betty (2008), **Descentralización fiscal en Perú, contexto y exploración del desempeño municipal**, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de Consultoría, con el apoyo de L. Janet Porras, Omar y Narrea. (Consulta: 16/01/2011).
- Arteta Gustavo (2005) **Las finanzas públicas en el Ecuador**, presentación disponible en: http://www.comunidadandina.org/economia/fiscal_arteta.pdf
- Banco del Estado (2006), **Situación financiera de las municipalidades**, Gerencia de riesgos, Dirección de análisis estadístico. Disponible en: www.bancoestado.com (Consulta: 01/12/2010)
- Banco del Estado (2009), **Metodología evaluaciones básicas municipales**, disponible en: consulta.bancoestado.com/At/Documentos/metodologia.pdf (Consulta: 30/11/2010)
- Benalcázar Juan Carlos (2008) **El Municipio**, Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/12.pdf (Consulta: 12/01/2010)
- Bonet Jaime (2009), **¿Por qué es necesaria una gestión fiscal local?**, notas técnicas No. IDB-TN100, División de gestión fiscal y municipal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: www.iadb.org (Consulta: 29/01/2011)
- Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela (2005), **Indicadores de desempeño en el sector público**, Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social – ILPES, serie manuales No. 45. CEPAL- GTZ. Disponible en: www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf (Consulta: 06/09/2011)
- COOTAD (2010) **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**, Registro Oficial 2010.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2005), **Medición y análisis del desempeño integral de los municipios**, Informe de resultados, Dirección de desarrollo territorial sostenible. Disponible en: www.dnp.gov.co (Consulta: 20/08/2011)
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2008), **Desempeño Fiscal de los Departamentos y municipios 2008**, DNP, Bogotá, Colombia.
- Dirección Nacional de Planeación de Colombia, DNP (2005), **Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal**, Corporación Andina de Fomento (CAF) y Proyecto de la descentralización en Colombia del PNUD. Disponible en: www.dnp.gov.co (Consulta: 23/08/2011)
- Gobierno de la República del Ecuador (2008), **Constitución De La República Del Ecuador**.
- Ibarra Jorge, Sandoval Alfredo y Sotres Lina (2005), **Variables que explica el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos**, revista gestión y política pública, volumen XIV, número 1, I semestre de 2005, Centro de investigación y docencia económicas A.C. México. Disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_NoI_1ersem/Ibarra.pdf

(Consulta: 26/10/2011)

Mideros Mora Andrés (2005), **Breve revisión sobre desarrollo, descentralización y gobiernos municipales**, Ecuador, edición electrónica gratuita.

www.eumed.net/trabajos59/descentralizacion-ecuador/descentralizacion-ecuador.shtml.

(Consulta: 17/05/2010)

Ministerio de Finanzas del Ecuador (2008, Noviembre), **Informe de transparencia y rendición de cuentas**, Disponible en: www.finanzas.gob.ec (Consulta: 05/03/2011)

Moratan German (2007), **Diálogos jurídicos España- México**, Edición III. Universidad Jaume I.

Musgrave Richard (1994) **Teoría de la hacienda pública**, (5ta ed.), España, Madrid: Aguilar

Naranjo Chiriboga Marco P. (2005), **Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador**, Quito-Ecuador: Colegio de Economistas de Pichincha.

Naresh K. Malhotra, 2004, **Investigación de Mercados**, (4ta ed.), México: Pearson. Disponible en su versión electrónica:

http://books.google.com.ec/books?id=bLnONjI5IBIC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Porto Alberto (2006), **Capacidad, necesidad, esfuerzo fiscal y distribución secundaria de la coparticipación**, Economics journal of the department of economics, Universidad De La Plata. Argentina, Vol. LII, No. 1-2. Disponible en: economica.econo.unlp.edu.ar (Consulta: 10/04/2011).

Prado José y García Isabel, **Los indicadores de gestión en el ámbito municipal: Implantación, evolución y tendencias**, Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://www.observatorioiberoamericano.org/RICG/n%C2%BA%204/Jos%C3%A9%20Manuel%20Prado%20y%20Isabel%20Garc%C3%ADa.pdf> (Consulta: 01/07/2011)

Ramírez Juan Carlos, Osorio Horacio y Parra-Peña Rafael (2007), **Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia**, Serie estudios y perspectivas, oficina de la CEPAL en Bogotá, Colombia Disponible en: www.eclac.org/id.asp?id=29973 (Consulta: 30/01/2011)

Rojas Fernando (1993), **Descentralización fiscal en América Latina**, Seminario sobre descentralización en América Latina y su financiamiento, celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

Sistema de gestión municipal de España (2009), **Manual de sistemas de indicadores de gestión integral municipal**, Área de igualdad y desarrollo local, Diputación de Badajoz. Disponible en:

www.dip-badajoz.es/ficheros/gestordocumental/dlocal/manual-ind.pdf

(Consulta: 10/05/2011)

Stiglitz Joseph (1986) **La Economía del sector público**, Editorial Antoni Bosch.

Trujillo Lucía Paola (2008), **Transferencias intergubernamentales y gasto local, repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura**, Colombia, revista de gestión y

política pública, volumen XVII, número 2, II Semestre de 2008.

Viteri Díaz Galo (2007), *La descentralización en el Ecuador: marco legal, estado del proceso y lineamientos de política*, edición electrónica gratuita. Disponible en: www.eumed.net/libros/2007c/342/ (Consulta: 12/07/2010).

Willis Eliza (1996), *Influencing industrial location through regional and local development in federal states: Some lessons*, Volume 62, Sage publications.

World Bank (2008), *Making decentralization work for development: Methodology of the local government performance measurement (LGPM) framework*, Decentralization support facility. Disponible en: www.dsfindonesia.org (Consulta: 06/06/2011)

Información Institucional:

AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador, www.ame.gob.ec

Asociación de Municipios de México, www.ammac.org.mx

Banco Central del Ecuador, Información estadística mensual, www.bce.ec

Banco Mundial,
[web.Worldbank.Org/Wbsite/External/Countries/Eastasiapacificext/Indonesiaextn/0..Contentmdk:21433672~Pagepk:141137~Pipk:141127~Thesitepk:226309.00.Html](http://web.worldbank.org/Wbsite/External/Countries/Eastasiapacificext/Indonesiaextn/0..Contentmdk:21433672~Pagepk:141137~Pipk:141127~Thesitepk:226309.00.Html)

BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Publicaciones e Investigaciones, www.iadb.org

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicaciones y Cuadernos de Economía.

CEPALSTAT, <http://www.eclac.org>

Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador, CONAJUPARE, www.conajupare.gob.ec

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE
<http://www.concope.gob.ec/index.php>

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), www.dnp.gov.co

Distrito Metropolitano de Quito, www.quito.gov.ec/

EUROSTAT, Government Finance Statistics,
Epp.Eurostat.Ec.Europa.Eu/Portal/Page/Portal/Government_Finance_Statistics/Data/Database

Gobierno Autónomo Descentralizado de Azogues,
www.azogues.gob.ec/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=511&Itemid=172

Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Loja, www.loja.gob.ec/

Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Rumiñahui, www.ruminahui.gob.ec/

Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Samborondón, www.samborondon.gob.ec/

GTZ, Agencia de Cooperación Alemana; www.gtz.d

INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, www.inec.gov.ec/estadisticas/

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal,
www.Inafed.Gob.Mx/Wb/Inafed09/Indice

International City/County Management Association, ICMA:
cma.org/en/page/133/performance_indicators

Local government performance index, Canada, <http://www.lgpi.ca/about-the-lgpi>

Ministerio De Finanzas, Sistema de inversión municipal, www.mf.gov.ec

Municipal Research and Services Center of Washington (Performance Measurement),
www.mrsc.org/subjects/management/performance_measurement.aspx

Municipalidad de Cuenca, www.cuenca.gov.ec

Municipio de Alfredo Baquerizo Moreno (Jujan), www.guayas.gob.ec/cantones/alfredo-baquerizo-moreno

Municipio de Loreto, www.loreto.gob.ec/

Municipio de Olmedo, Manabí, www.olmedo.gob.ec/

Municipio de Olmedo,
www.olmedo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=93&Itemid=145

Municipio de Pallatanga, www.municipiodepallatanga.gob.ec

Municipio de Sozoranga, www.sozoranga.gob.ec/

Municipio de Yantzaza, www.yantzaza.gob.ec

Observatorio Iberoamericano de Economía,
www.observatorio-iberoamericano.Org/Revista%20iberoamericana%20de%20contab%20gesti%C3%B3n/N%C2%BA%204/Jos%C3%A9%20manuel%20prado%20y%20isabel%20garc%C3%Ada.Pdf
SENPLADES, Secretarían Nacional de Planificación y Desarrollo, www.senplades.gob.ec

Anexos

Anexo Nº 1: Leyes para la generación de recursos de los gobiernos locales en Ecuador

Ley	Registro oficial	Origen de los recursos
Ley 15%	RO. No. 27 marzo 20 de 1997.	Esta Ley regula la distribución, manejo, transferencia y control de la asignación institucional del 15% del Presupuesto del Gobierno Central a las entidades territoriales, excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos, Hasta el 31 de enero de cada año el Ministerio de Finanzas, expedirá el Acuerdo el Distributivo del Fondo. con sujeción a la Ley la cual establece del porcentaje a ser transferido el 70% para los Municipios y el 30% para los Consejos Provinciales
Ley 72 de Desarrollo Seccional	RO. No. 441. mayo 21 de 1990	<ol style="list-style-type: none"> 1) El 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado. calculado en base de las cifras previstas en el Presupuesto del Estado del año respectivo. 2) La participación de 3 mil millones de sucres anuales que en forma previa a la distribución de los ingresos que percibe el Estado por la producción y exportación de Petróleo. el Banco Central acreditará al FODESEC. en alícuotas mensuales. suma que a partir de 1991. se incrementará en forma acumulativa en un porcentaje. igual a la variación anual del índice de precios al consumidor elaborado por el INEC. 3) Todos los ingresos que por disposiciones legales vigentes. hasta la expedición de la presente ley. se destinaban a través del FONAPAR. a los Municipios y Consejos provinciales; y. 4) Las asignaciones que en el futuro se establezcan con cargo al Presupuesto del Estado. para los Municipios y Consejos Provinciales
Ley 65 (FONDEPRO)	RO. 395. marzo 14 de 1990.	Corresponde una asignación equivalente al 2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado de cada ejercicio económico.
Ley que otorga a través de donaciones voluntarias. participación en el impuesto a la renta a los municipios y consejos provinciales del país	DE.133. RO. No. 500. 26-V-1982	Las personas naturales y jurídicas, excepto las empresas públicas, podrán donar hasta el 25% de su impuesto a la renta causado en un ejercicio económico.
Ley 46 Fondo de Desarrollo de la Provincia de Bolívar	RO. No. 281 septiembre 22 1989	A partir de 1990, fijase en el Presupuesto General del Estado, la asignación equivalente al 7.5% del rendimiento total del impuesto unificado del 1% Semestral a las operaciones de crédito en moneda nacional creado por el Decreto Supremo No. 317 de marzo 25 de 1974”.

Ley 57 Fondo de saneamiento ambiental. vialidad y riego de la provincia de El Oro - FONDORO	RO. 344. diciembre 28 1989	De los ingresos que anualmente recibe Autoridad Portuaria, según el artículo 4 de la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional. 90% fines específicos y el 10% restante financiara el FONDORO. Art. 1.- b) "A partir del año 1990, en el Presupuesto General del Estado, se fijará una asignación equivalente al 5% del rendimiento total del impuesto unificado del 1% semestral a las operaciones de crédito en moneda nacional, creado por el Decreto Supremo 317 de marzo 25 de 1974. Registro Oficial No. 522 del mismo mes y año, y Reformas previstas en la Ley de Control Tributario y Financiero del REGISTRO OFICIAL No. 97 de diciembre 29 de 1988."
Ley 47 Asignaciones que por venta de energía a las empresas eléctricas que efectúe el Instituto Ecuatoriano de Electrificación.	Ley RO. 281. septiembre 22 1989.	A partir de 1990, en el Presupuesto del Estado, se establecerá asignaciones a favor de las Provincias de Cañar. Azuay, Tungurahua y Morona, la asignación equivalentes al 5% de la facturación que por venta de energía a las empresas eléctricas que realice el INECEL, originadas de los proyectos de Paute, Pisayambo y Agoyán.
Ley 145 Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha	RO. 899. marzo 23 1992.	Art. 2 literal a) A partir de 1993, por el 15% del total del Impuesto Unificado del 1%. a las operaciones de crédito en moneda nacional, con el porcentaje que le corresponde al Gobierno Nacional que alimenta el Presupuesto General del Estado, creado mediante decreto 317 de marzo 25 de 1974. b) Los recursos que se le asigne en el Presupuesto General del Estado.
Ley 146 Fondo de Desarrollo de la Provincia de Carchi	RO. 899. marzo 23 1992.	El 15% del diferencial cambiario entre el precio de compra y el de venta de las divisas extranjeras que aplica el Banco Central del Ecuador en sus transacciones de divisas. El Banco Central del Ecuador liquidará el 15% y entregará mensualmente esta participación al Consejo Provincial del Carchi. A partir de 1993 el 15% de rendimiento total del Porcentaje que le corresponde al Gobierno Nacional, que alimenta el Presupuesto General del Estado, del Impuesto Unificado del 1% en las operaciones de crédito en el mercado Nacional.
Ley 122 Fondo de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica	RO. No. 676 mayo 3 de 1991.	Se establece el tributo de 2.5% sobre el total de la facturación que cobren a Petroecuador o a sus filiales, las empresas nacionales, por la prestación de servicios, dentro de la jurisdicción de cada provincia amazónica. Se establece el tributo de 4.5% sobre el valor total de la facturación que cobren a Petroecuador o a sus filiales las empresas extranjeras, o sus filiales por la prestación de servicios en la jurisdicción de cada provincia amazónica.
Ley 10 - 20 Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónica y de fortalecimiento de sus organismos seccionales	RO. No. 30. septiembre 21 1992	Se alimentará con los ingresos provenientes del impuesto equivalente a US\$ 0.10 (diez centavos de dólar norteamericano), por cada barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica y se comercialice en los mercados interno y externo. A partir de 1998, el mencionado impuesto se incrementará en US\$ 0.05 (Cinco Centavos de dólar norteamericano), por año, hasta alcanzar el equivalente a US\$0.50 (cincuenta centavos de dólar norteamericano) por barril de petróleo. Este incremento se realizará el primero de enero de cada año. La transferencia se realiza a través del Banco Central.

Ley 40 Rentas sustitutivas para las provincias de Napo, Esmeraldas y Sucumbíos	Ley RO-S No. 248 agosto 7 de 1989.	Gravamen de cinco centavos de dólar por cada barril de petróleo crudo que se transporte por el oleoducto transecuatoriano, adicional a la tarifa del transporte. excluyéndose únicamente el destino al consumo interno
Ley 05 Fondvial	ROS 22 septiembre 9 de 1992.	Impuesto del uno por ciento (1%) sobre el valor de la compra de vehículos usados. pagado dentro de los 30 días siguientes a la fecha de suscripción del respectivo contrato de compra – venta.
Ley 93 Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi	RO. No. 501 del 16-VIII-1990	Asignación en el presupuesto general del Estado a partir del año 1991, que se inició en el primer año con 1.000 millones de sucres, que se incrementan cada año en relación con el porcentaje de crecimiento del presupuesto General del Estado, exceptuando para este cálculo el capítulo de deuda pública.
Compensación Cemento	DE.133. RO. No. 500. 26-V-1982	Las compañías de economía mixta pagaran un impuesto del 5% del precio de ex – fábrica por cada kilo de cemento que se produzca en su fábrica, mismo que será adicional a otros impuestos grabados.

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Anexo No 2: Análisis de componentes principales (STATA)

```
. pca autonoma eficejcgasto maginv magdeud genrecprop cobds servbasic partasist estabtotal
```

Principal components/correlation

Rotation: (unrotated = principal)

Number of obs	=	202
Number of comp.	=	9
Trace	=	9
Rho	=	1.0000

Component	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Comp1	2.72432	1.38265	0.3027	0.3027
Comp2	1.34167	.0895861	0.1491	0.4518
Comp3	1.25208	.212996	0.1391	0.5909
Comp4	1.03908	.18146	0.1155	0.7064
Comp5	.857625	.038435	0.0953	0.8016
Comp6	.81919	.333758	0.0910	0.8927
Comp7	.485432	.11239	0.0539	0.9466
Comp8	.373042	.265485	0.0414	0.9880
Comp9	.107557	.	0.0120	1.0000

Elaboración: Alexandra Suasnavas

Anexo № 3: Indicadores de gestión

No.	Nombre Indicador	Definición Operativa	Numerador	Denominador	Descripción
1	Variación en la Recaudación de los Ingresos Propios	$\frac{\text{Ingresospropiost}}{\text{Ingresospropiost} - 1} * 100$	Ingresos Propios periodo actual	Ingresos Propios en un periodo anterior	Indica en porcentaje la variación que han tenido los ingresos propios de cada gobierno seccional de un año respecto a otro
2	Transferencias per Cápita	$\frac{\text{TransfCorrientes} + \text{TransfdeCapital}}{\text{Población}}$	Transferencias	Población	Mide los recursos por transferencias tanto corrientes como de capital que recibe un habitante a través de su gobierno seccional. Las transferencias pueden provenir del sector público, privado y externo
3	Indicador de Sostenibilidad Financiera	$\frac{\text{IngresoCorriente}}{\text{GastoCorriente}}$	Ingreso Corriente	Gasto Corriente	Capacidad que tiene cada gobierno seccional para cubrir los gastos corrientes con el flujo de ingresos corrientes disponibles. Es deseable que el resultado de este indicador se aproxime o sea superior al 100%.
4	Indicador de Autosuficiencia Financiera	$\frac{\text{Ingresopro pio}}{\text{IngresoTot al}}$	Ingreso Propio	Ingreso Total	Expresa el grado de autonomía de los gobiernos seccionales que está dada por el nivel de ingresos propios. El mayor peso de los ingresos propios respecto de los ingresos totales, indica que se tiene mayor capacidad de gestión
5	Indicador de Autosuficiencia Mínima	$\frac{\text{Ingreso Pr opio}}{\text{GastoCorri ente}}$	Ingreso Propio	Gasto Corriente	Nos permite analizar cuanto del gasto corriente es financiado por ingresos propios. Los resultados que se obtengan de este indicador deben ser analizados cuidadosamente en función del potencial de generación de ingresos propios. Sin embargo, es necesario recalcar que mientras más alto sea el indicador, reflejará una mejor situación financiera
6	Indicador de Dependencia	$\frac{\text{Transferencias}}{\text{IngresoTotal}}$	Transferencias	Ingreso Total	Mide el peso relativo de los ingresos por transferencias sobre el total de los ingresos. Permite saber hasta donde las finanzas locales son controladas por la administración local o dependen de las decisiones de transferencias del Gobierno Central. Cuanto más dependientes sean las finanzas, más reducidas las posibilidades de hacer una gestión financiera propia.
7	Indicador de Ahorro Público	$\text{IngresoTotalAnual} - \text{GastoCorriente}$			Mide la disponibilidad de recursos que pueden ser destinados para la inversión seccional o para adquirir bienes de capital, después del pago del gasto corriente que incluye el pago de intereses. Para la correcta utilización de este indicador, los ingresos totales no contienen a aquellos provenientes del endeudamiento y el gasto total no considera el servicio por amortización de la deuda.
8	Indicador de Inversión con Respecto al Gasto Total	$\frac{\text{GastodeInv ersión}}{\text{GastoTotal}}$	Gasto de Inversión	Gasto Total	Determina que porcentaje del gasto total se destina para inversión. No existe un resultado óptimo de este indicador, pues dependerá de la realidad y necesidad local. Sin embargo, es deseable que se destine un alto porcentaje para inversión.
9	Indicador de Inversión con Respecto a Transferencias	$\frac{\text{GastodeInv ersión}}{\text{Transferen cias}}$	Gasto de Inversión	Transferencias	Permite hacer un análisis de la composición del gasto realizado a través de las transferencias intergubernamentales. En otras palabras, se puede observar que porcentaje de las transferencias realizadas a los gobiernos seccionales se destina a la inversión
10	Indicador de Relación Mínima	$\frac{\text{remuneraci ones}}{\text{Ingresopropio}}$	Remuneraciones	Ingreso Propio	Permite identificar la vulnerabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos seccionales. Si el resultado de la relación es superior al 100% indica una situación financiera muy débil, lo que quiere decir que la administración local depende de otros recursos para garantizar el funcionamiento mínimo de su administración.
11	Ingresos Propios per Cápita	$\frac{\text{Ingresospropi os}}{\text{Población}}$	Ingresos Propios	Población	Mide los recursos que cada gobierno seccional recauda por habitante. Los ingresos propios están conformados por los ingresos tributarios y no tributarios
12	Gasto Corriente per Cápita	$\frac{\text{GastoCorri ente}}{\text{Población}}$	Gasto Corriente	Población	Mide los recursos destinados a gasto corriente por habitante en cada gobierno seccional. El gasto corriente comprende el gasto en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.
13	Inversión per Cápita	$\frac{\text{GastodeInv ersión}}{\text{Población}}$	Gasto de Inversión	Población	Mide los recursos destinados por cada gobierno seccional al gasto de inversión por habitante. El gasto en inversión es aquel destinado al incremento del patrimonio del Estado
14	Inversión y Producción per Cápita	$\frac{\text{GastoInv} + \text{GastoPr oducción}}{\text{Población}}$	Gasto de Inversión + Gasto de Producción	Población	Mide los recursos destinados por cada gobierno seccional al gasto de inversión y de producción por habitante. El gasto en producción es el destinado a la obtención, transformación y comercialización de bienes y servicios destinados al mercado, esta categoría de gasto aplica para los gobiernos seccionales que realizan actividades productivas.

Fuente: Módulo de Información de Finanzas Públicas

Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Anexo Nº 4: Metodología evaluación básica municipal del Banco del Estado

Componentes	Factores de Análisis	Indicadores	Valor
Gestión Financiera	Gestión Financiera	Autosuficiencia mínima	50
		Autosuficiencia financiera	
		Ahorro Corriente	
		Dependencia	
		Incidencia gasto de inversión recurrente	
		Eficiencia del ingreso de capital	
		Límite del servicio de deuda	
		Límite de stock de deuda	
	Nivel de Eficiencia	Eficiencia en la recaudación.	
		Incidencia en la Cartera vencida de los servicios	
		Cuenta con Tarjetas auxiliares de gastos por servicio	
		Establecen Contribuciones Especiales de Mejoras para recuperar las inversiones realizadas.	
Gestión Administrativa	Organización estructural y posicional	La estructura orgánica responde a las funciones y responsabilidades de cada área	10
		La entidad ha asumido nuevas competencias	
		El perfil de los servidores municipales responde a las funciones que desempeñan	
		Personal que ha sido capacitado en el año anterior.	
Componente de Gestión Operativa (Servicios Públicos)	Servicios Municipales	Agua potable	30
		Alcantarillado	
		Residuos sólidos	
		Cementerios y	
		Terminales Terrestres	
Componente de Gestión Social (Participación Ciudadana)	Capacidad Institucional	Fortaleza respecto al componente de Participación Ciudadana	10
		Partida Presupuestaria	
		Sustento Legal	
	Mecanismos de Participación	Dispone de un Plan de Desarrollo Local Participativo	
		Aplicación de Mecanismos de información	
		Aplicación de Mecanismos de consulta	
		Existencia de mecanismos para el fomento uso eficiente y pago de los servicios	
		Existencia de mecanismos de rendición de cuentas	
	Gestión Técnica	Niveles de voluntad política	
		Eficiencia en la gestión	
Total			100

Fuente: Banco del Estado. EBM
Elaboración: Alexandra Suasnavas.

Anexo Nº 5: Ranking de desempeño municipal para el ecuador, 2008

(Continúa)

No.	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño
1	MUN. SAMBORONDON	100.00	Sobresaliente
2	MUN. QUITO	98.60	Sobresaliente
3	MUN. CUENCA	95.81	Sobresaliente
4	MUN. RUMIÑAHUI	94.94	Sobresaliente
5	MUN. AZOGUES	93.75	Sobresaliente
6	MUN. BAÑOS DE AGUA SANTA	91.31	Sobresaliente
7	MUN. LOJA	91.05	Sobresaliente
8	MUN. ISABELA	89.03	Sobresaliente
9	MUN. NARANJAL	85.65	Sobresaliente
10	MUN. CORONEL MARCELINO MARIDUEÑA	85.30	Sobresaliente
11	MUN. GUAYAQUIL	85.04	Sobresaliente
12	MUN. PLAYAS	84.57	Sobresaliente
13	MUN. MACHALA	84.41	Sobresaliente
14	MUN. PIÑAS	83.81	Sobresaliente
15	MUN. QUEVEDO	83.40	Sobresaliente
16	MUN. SALINAS	82.69	Sobresaliente
17	MUN. PEDRO MONCAYO	82.26	Sobresaliente
18	MUN. BALZAR	82.15	Sobresaliente
19	MUN. SEVILLA DE ORO	81.51	Sobresaliente
20	MUN. EL TAMBO	81.43	Sobresaliente
21	MUN. NOBOL	81.07	Sobresaliente
22	MUN. TULCAN	80.37	Sobresaliente
23	MUN. CATAMAYO	79.89	Satisfactorio
24	MUN. PORTOVELO	79.33	Satisfactorio
25	MUN. ZAMORA	79.24	Satisfactorio
26	MUN. QUIJOS	79.19	Satisfactorio
27	MUN. IBARRA	79.08	Satisfactorio
28	MUN. ANTONIO ANTE	79.00	Satisfactorio
29	MUN. RIOBAMBA	78.78	Satisfactorio
30	MUN. SANTO DOMINGO	78.40	Satisfactorio

Nº	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño	Nº	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño
31	MUN. EL PAN	78.37	Satisfactorio	61	MUN. SAN JACINTO DE YAGUACHI	71.05	Satisfactorio
32	MUN. PORTOVIEJO	77.13	Satisfactorio	62	MUN. BALAO	70.94	Satisfactorio
33	MUN. BIBLIAN	77.09	Satisfactorio	63	MUN. ATAHUALPA	70.91	Satisfactorio
34	MUN. EL TRIUNFO	77.03	Satisfactorio	64	MUN. PALESTINA	70.78	Satisfactorio
35	MUN. BALSAS	76.96	Satisfactorio	65	MUN. SUCUA	70.43	Satisfactorio
36	MUN. GENERAL	76.37	Satisfactorio	66	MUN. ESPEJO	70.24	Satisfactorio
37	MUN. SAN PEDRO DE	76.19	Satisfactorio	67	MUN. CALVAS	69.82	Medio
38	MUN. GIRON	76.07	Satisfactorio	68	MUN. OTAVALO	69.73	Medio
39	MUN. DURAN	75.95	Satisfactorio	69	MUN. PUERTO LOPEZ	69.52	Medio
40	MUN. DAULE	75.74	Satisfactorio	70	MUN. PENIPE	69.35	Medio
41	MUN. CAYAMBE	75.26	Satisfactorio	71	MUN. SANTA ELENA	69.23	Medio
42	MUN. PAUTE	74.91	Satisfactorio	72	MUN. PEDRO CARBO	69.08	Medio
43	MUN. DELEG	74.68	Satisfactorio	73	MUN. PEDRO VICENTE MALDONADO	69.03	Medio
44	MUN. ISIDRO AYORA	74.65	Satisfactorio	74	MUN. CUMANDA	69.03	Medio
45	MUN. EL CHACO	74.21	Satisfactorio	75	MUN. SALCEDO	69.01	Medio
46	MUN. JARAMIJO	74.14	Satisfactorio	76	MUN. MOCACHE	68.97	Medio
47	MUN. SANTIAGO DE	73.70	Satisfactorio	77	MUN. LAS LAJAS	68.69	Medio
48	MUN. NARANJITO	73.70	Satisfactorio	78	MUN. SUSCAL	68.41	Medio
49	MUN. ZARUMA	73.58	Satisfactorio	79	MUN. SANTA ISABEL	68.39	Medio
50	MUN. GUACHAPALA	73.48	Satisfactorio	80	MUN. EL EMPALME	68.37	Medio
51	MUN. YANTZAZA	72.15	Satisfactorio	81	MUN. SUCRE	68.34	Medio
52	MUN. BABAHOYO	72.12	Satisfactorio	82	MUN. PASTAZA	68.31	Medio
53	MUN. MARCABELI	72.10	Satisfactorio	83	MUN. SAN VICENTE	68.13	Medio
54	MUN. CEVALLOS	72.05	Satisfactorio	84	MUN. MORONA	67.77	Medio
55	MUN. PATATE	71.95	Satisfactorio	85	MUN. LA JOYA DE LOS SACHAS	67.66	Medio
56	MUN. MONTECRISTI	71.84	Satisfactorio	86	MUN. SANTA LUCIA	67.56	Medio
57	MUN. SAN PEDRO DE	71.72	Satisfactorio	87	MUN. BABA	67.50	Medio
58	MUN. MERA	71.67	Satisfactorio	88	MUN. MILAGRO	67.41	Medio
59	MUN. GUALACEO	71.46	Satisfactorio	89	MUN. QUERO	67.32	Medio
60	MUN. BUENA FE	71.31	Satisfactorio	90	MUN. LATACUNGA	66.97	Medio

Nº	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño	Nº	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño
91	MUN. URDANETA	66.91	Medio	121	MUN. SANTA ANA	63.56	Medio
92	MUN. CENTINELA DEL CONDOR	66.77	Medio	122	MUN. SAN MIGUEL DE BOLIVAR	63.42	Medio
93	MUN. JUNIN	66.74	Medio	123	MUN. SIGSIG	63.09	Medio
94	MUN. MACARA	66.52	Medio	124	MUN. VINCES	62.93	Medio
95	MUN. ESMERALDAS	66.49	Medio	125	MUN. JAMA	62.71	Medio
96	MUN. SAN	66.40	Medio	126	MUN. OLMEDO	62.66	Medio
97	MUN. CAÑAR	66.19	Medio	127	MUN. COTACACHI	62.24	Medio
98	MUN. SIMON	66.16	Medio	128	MUN. LAGO AGRIO	62.02	Medio
99	MUN. CHONE	66.15	Medio	129	MUN.	61.97	Medio
100	MUN. EL CARMEN	66.11	Medio	130	MUN. TENA	61.95	Medio
101	MUN. PALTAS	66.08	Medio	131	MUN. ATACAMES	61.39	Medio
102	MUN. MONTUFAR	65.90	Medio	132	MUN. CELICA	61.23	Medio
103	MUN. CHUNCHI	65.85	Medio	133	MUN. GONZANAMA	61.20	Medio
104	MUN. VENTANAS	65.85	Medio	134	MUN. 24 DE MAYO	60.75	Medio
105	MUN. CHAMBO	65.80	Medio	135	MUN. SAN MIGUEL	60.33	Medio
106	MUN. ORELLANA	65.65	Medio	136	MUN. PUERTO	60.15	Medio
107	MUN. OÑA	65.45	Medio	137	MUN. GUANO	60.08	Medio
108	MUN. SALITRE (URBINA JADO)	65.01	Medio	138	MUN. PUJILI	59.87	Bajo
109	MUN. CHORDELEG	64.99	Medio	139	MUN. PIMAMPIRO	59.73	Bajo
110	MUN. MOCHA	64.88	Medio	140	MUN. PUEBLOVIEJO	59.57	Bajo
111	MUN. QUININDE	64.77	Medio	141	MUN. ARCHIDONA	59.53	Bajo
112	MUN. CAMILO PONCE	64.74	Medio	142	MUN. CUYABENO	59.51	Bajo
113	MUN. COLIMES	64.62	Medio	143	MUN. PEDERNALES	59.33	Bajo
114	MUN. AMBATO	64.52	Medio	144	MUN. PANGUA	59.31	Bajo
115	MUN. MIRA	64.50	Medio	145	MUN. SAN LORENZO	59.00	Bajo
116	MUN. LA MANA	64.12	Medio	146	MUN. PUYANGO	58.82	Bajo
117	MUN. TOSAGUA	64.08	Medio	147	MUN. PAQUISHA	58.72	Bajo
118	MUN. CHIMBO	63.78	Medio	148	MUN. TISALEO	58.62	Bajo
119	MUN. MUISNE	63.77	Medio	149	MUN. SAQUISILI	58.57	Bajo
120	MUN. LIMON	63.76	Medio	150	MUN. BOLIVAR	58.03	Bajo

Nº	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño	Nº	Entidad	Ranking sobre 100	Desempeño
151	MUN. GUARANDA	57.71	Bajo	181	MUN. CASCALES	49.07	Bajo
152	MUN. CARLOS JULIO AROSEMENA	57.67	Bajo	182	MUN. LOGROÑO	48.78	Bajo
153	MUN. ROCAFUERTE	56.87	Bajo	183	MUN. JIPIJAPA	47.98	Bajo
154	MUN. PAJAN	56.68	Bajo	184	MUN. CHILLA	47.96	Bajo
155	MUN. QUILANGA	56.58	Bajo	185	MUN. GUAMOTE	47.63	Bajo
156	MUN. VALENCIA	56.35	Bajo	186	MUN. ARAJUNO	47.49	Bajo
157	MUN. SHUSHUFINDI	56.13	Bajo	187	MUN. NANGARITZA	47.33	Bajo
158	MUN. EL PANGUI	56.07	Bajo	188	MUN. CHINCHIPE	46.59	Bajo
159	MUN. PICHINCHA	56.01	Bajo	189	MUN. YACUAMBI	45.99	Bajo
160	MUN. SAN MIGUEL	56.00	Bajo	190	MUN. BOLIVAR	45.55	Bajo
161	MUN. ALAUSI	55.44	Bajo	191	MUN. PALANDA	45.15	Bajo
162	MUN. SANTA	55.08	Bajo	192	MUN. TAISHA	44.57	Bajo
163	MUN. NABON	55.00	Bajo	193	MUN. PALLATANGA	44.31	Bajo
164	MUN.	54.17	Bajo	194	MUN. LORETO	43.98	Bajo
165	MUN. PALORA	53.80	Bajo	195	MUN. HUAMBOYA	43.92	Bajo
166	MUN. LAS NAVES	53.33	Bajo	196	MUN. PUCARA	43.89	Bajo
167	MUN. FLAVIO	52.93	Bajo	197	MUN. RIOVERDE	43.60	Bajo
168	MUN. PABLO SEXTO	52.85	Bajo	198	MUN. OLMEDO (MANABI)	42.34	Bajo
169	MUN. MONTALVO	52.75	Bajo	199	MUN. ALFREDO BAQUERIZO	38.58	Crítico
170	MUN. PALENQUE	52.73	Bajo	200	MUN. ZAPOTILLO	34.66	Crítico
171	MUN. SARAGURO	52.72	Bajo	201	MUN. ESPINDOLA	33.04	Crítico
172	MUN. SUCUMBIOS	51.96	Bajo	202	MUN. SOZORANGA	31.54	Crítico
173	MUN. PINDAL	51.80	Bajo				
174	MUN. COLTA	51.45	Bajo				
175	MUN. CHILLANES	51.28	Bajo				
176	MUN. PUTUMAYO	51.23	Bajo				
177	MUN. SIGCHOS	51.02	Bajo				
178	MUN. SAN JUAN	50.89	Bajo				
179	MUN. GONZALO	50.26	Bajo				
180	MUN. AGUARICO	49.77	Bajo				

Fuente: Índice de desempeño municipal para el Ecuador, 2008
Elaboración: Alexandra Suasnavas.